



DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Das österreichische Asylgesetz 2005 – Auf dem Weg in
Richtung gemeinsame EU-Asylpolitik?“

Verfasserin

Katharina Plank

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Jänner 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer

VORWORT

Vielen Dank an alle, die mich beim Entstehen dieser Arbeit unterstützt haben.

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT

INHALTSVERZEICHNIS.....	1
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	3
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	5
1. Einleitung.....	6
2. Begriffsbestimmungen	8
3. Theoretischer Ansatz des Neofunktionalismus	16
3.1. Neofunktionalismus	16
3.1.1. Der Begriff des „Spill Over“	21
3.1.2. Neofunktionalismuskritik und –Adaption.....	23
4. Methodische Vorgehensweise in dieser Arbeit	28
4.1. Qualitative Inhaltsanalyse.....	28
4.2. Vergleich als Methode	29
4.3. Forschungsfragen.....	30
4.4. Forschungshypothesen	30
5. Das Asylland Österreich – Historischer Rückblick bis zur Asylgesetzesnovelle 2003	32
5.1. Historischer Rückblick: Flüchtlinge in Österreich.....	32
5.2. Asylgesetzgebung in Österreich – ein Rückblick	35
6. Die Asylpolitik der Europäischen Union – von der Vergangenheit bis zur Gegenwart.....	38
6.1. Historischer Rückblick: Asylpolitik der EU bis zum Vertrag von Maastricht	38
6.1.1. Schengen I	39
6.1.2. Schengen II	40
6.1.3. Dublin I	43
6.1.4. Der Vertrag von Maastricht.....	44

INHALTSVERZEICHNIS

6.2.	Der Vertrag von Amsterdam	45
6.2.1.	Der Rat in Tampere	46
6.2.2.	Dublin II	48
6.2.3.	Der Vertrag von Nizza	51
6.3.	Der Gesetzgebungsprozess der EU im Bereich Asylpolitik	51
6.4.	Die Akteure innerhalb der EU im Bereich Asylpolitik	53
7.	Das österreichische Asylgesetz 2005	59
7.1.	Der Gesetzgebungsprozess in Österreich	59
7.2.	Die wichtigsten Akteure rund um das AsylG 2005	60
7.3.	Entstehung des AsylG 2005	68
7.4.	Neuerungen und Kritik am AsylG 2005	69
7.5.	Das AsylG 2005 und die EU	71
7.6.	Die österreichische Asylpolitik in Zahlen	74
8.	Neuere Entwicklungen in der EU Asylpolitik	78
8.1.	Das Haager Programm	78
8.2.	Der Vertrag über eine Verfassung für Europa bzw. der Vertrag von Lissabon	79
8.3.	Grünbuch der Europäischen Kommission zur künftigen Asylstrategie	80
9.	Fazit	83
9.1.	Auf dem Weg in Richtung gemeinsamer EU-Asylpolitik?	86
10.	Bibliographie	89

ABSTRACT

CURICULUM VITAE

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art	Artikel
AsylG 1997	Asylgesetz von 1997
BBtrG	Bundesbetreuungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium für Inneres
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CIREA	Centre d'information, de reflexion et d'echange en matiere d'asile
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DÜ	Dubliner Übereinkommen
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURASIL	Europäisches Netzwerk für Asylpraktiker
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FPÖ	Freiheitlich Partei Österreichs
FrG	Fremdengesetz
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
Hg	Herausgeber
IDPs	Internally Displaced Persons
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
	Internationale
IOM	International Organisation for Migration
IRO	International Refugee Organization

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

NGO	Nongovernmental Organization/Nichtregierungsorganisation
ÖVP	Österreichische Volkspartei
RL	Richtlinie
SIS	Schengener Informationssystem
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
TREVI	Terrorisme, radiclisme, Extremisme, Violence
UBAS	Unabhängiger Bundesasylsenat
UBAS	Unabhängiger Bundesasylsenat
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VO	Verordnung
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
ZARA	Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Gesamtsumme aller unter die UNHCR Zuständigkeit fallenden Personen	9
Abbildung 2: Prozentsatz der Flüchtlinge die in oder außerhalb ihrer Ursprungsregion bleiben	10
Abbildung 3: Von UNHCR erfasste IDPs.	11
Abbildung 4: Bearbeitete Asylanträge 2002 - 2007	75
Abbildung 5: Asylantragsstärkste Nationen 2007 (Stand 29.02.2008)	75
Abbildung 6: Entscheidungen in Prozent	76
Abbildung 7: Antragsstärkste Nationen bis Oktober 2008.....	77

1. Einleitung

Asylpolitik fällt nach eigenem Empfinden unter die „heißen Themen“ in der öffentlichen Debatte. Die auflagenstärkste Tageszeitung in Österreich bringt in ihrer täglichen Berichterstattung gerne ausgewählte Beispiele kriminell gewordener AsylwerberInnen, die Kärntner Landesregierung „verbannt“ diese schon auf den Verdacht hin, straffällig geworden zu sein auf die berühmte Saualpe, Österreichs einzig großes Erstaufnahmelager Traiskirchen platzt regelmäßig aus allen Nähten, und die Partei, die Populismus als Werkzeug für Stimmenfang für sich eingenommen hat, die FPÖ, fährt zu Wahlkampfzeiten regelmäßig Kampagnen, die gegen angeblichen „Asylmissbrauch“ wettern. Das offizielle Österreich, im aktuellen Kontext die Innenministerin, wettet gegen Pläne der EU, das Dubliner Abkommen zu verändern und EU-Länder mit Außengrenzen zu entlasten, indem Asylwerber nicht mehr in das Erstland zurückgeschoben werden können – und verspricht Stärke gegen diese Pläne zu zeigen.

Dass es bei AsylwerberInnen eigentlich um Menschen geht, die ihr Zuhause verlassen mussten, die aus Kriegswirren und Bedrohung geflohen sind – dass es sich um Flüchtlinge handelt, die in einer Notsituation sind – das klingt aus dem öffentlichen Diskurs nicht mehr heraus.

Gemeinsame EU-Asylpolitik ist oft Thema in den Medien, es gibt immer wieder Vorstöße und Vorschläge aus der Europäischen Union. Doch ist es möglich, dass ein wie oben beschrieben – so „heißes“ Thema in Gemeinschaftsrecht umgewandelt wird – nicht mehr in der Kompetenz der nationalen Gesetzgebung liegt? Provokant gefragt scheint der Grundtenor in der öffentlichen Diskussion sich mit dieser Frage zu beschäftigen: Wird Österreich bald von AsylwerberInnen überschwemmt werden und die EU ist schuld?

Diese Arbeit soll fernab von der emotionalen, populistischen Diskussion in der Öffentlichkeit zu diesem Thema einen Beitrag dazu leisten, einerseits den komplexen Bereich der Asylpolitik besser zu verstehen und herauszufinden, ob, wie sich die EU Asylpolitik gestaltet und wie das letzte in Österreich verabschiedete Asylgesetz in diesem Kontext zu beurteilen ist.

Deshalb wird mit einer der Ur-Integrationstheorien, dem Neofunktionalismus gearbeitet. In diesem Zusammenhang wird untersucht, ob Integration wirklich von einem Bereich in den nächsten übergeht, in diesem Fall anhand des Beispiels

Asylpolitik. Wenn keine klare Aussage darüber gemacht werden kann, weil dies ein lange andauernder Prozess ist, so sollen zumindest Tendenzen ausgemacht werden. Um Asylpolitik verstehen zu können, muss auch ein historischer Exkurs gemacht werden: so werden die Geschichte Österreichs als asylgebendes Land und die Gesetzgebung dargestellt und die vorangegangenen Maßnahmen der EU im Bereich Asylpolitik beleuchtet, wobei besonders in Verbindung mit der EU Asylpolitik ein Blick in die Zukunft nicht ausgelassen werden soll.

Schließlich wird das AsylG 2005 analysiert. Auf „EU-Elemente“ soll besonders geachtet werden, um einen Schluss über die Hauptfragestellung ziehen zu können: Ist mit dem Asylgesetz 2005 ein Schritt in Richtung gemeinsamer EU-Asylpolitik getan worden?

Die Arbeit ist folgendermaßen aufgebaut: zuerst werden Begriffe definiert, die im Zusammenhang mit Asylpolitik und Asylgesetzgebung wichtig sind, wie Flüchtling, NGO, Asyl, uvm. Danach ist die Theorie auszuarbeiten: der Ansatz des Neofunktionalismus soll in inhaltlicher Dimension dargestellt werden, wobei besonderes Augenmerk auf das Spill-Over Konzept gelegt wird. Neuere Konzepte bzw. Kritiken am Neofunktionalismus finden Eingang in die Arbeit, wobei Neofunktionalismus mit Politikfeldanalyse verknüpft werden soll, um den Grad der Integration feststellen zu können. Danach wird die Methodik der Arbeit vorgestellt, gefolgt von den Forschungsfragen und Forschungshypothesen. Darauf folgt eine historische Darstellung des Asyllandes Österreich in Bezug auf Flüchtlinge in Österreich und Asylgesetzgebung in der Vergangenheit. Auch die Asylpolitik der Europäischen Union von der Vergangenheit bis zur Gegenwart wird dargestellt, indem die wichtigen Verträge und Abkommen, die zu einer Zusammenarbeit im Bereich Asyl geführt haben, ausgeführt werden und auf aktuelle Verträge, wie das Dubliner Abkommen, das Teil des österreichischen Gesetzes ist, inhaltlich eingegangen wird. Auch die aktuelleren Entwicklungen und Vorhaben der EU im Bereich Asylpolitik sollen dargestellt werden. Des weiteren wird das AsylG 2005 in Hinblick auf Gesetzgebungsprozess, Akteure, Inhalt, und Bezug zu EU eingehend aufgearbeitet, gefolgt von aktuellen Statistiken zu Asyl in Österreich. Schließlich werden im Fazit nochmals die Forschungsfragen und Forschungshypothesen reflektiert und eine Beantwortung versucht, inwieweit es gemeinsame EU Politik (bereits) gibt, welchen Platz das AsylG 2005 in diesem Kontext einnimmt und welche Tendenzen für die Zukunft im Bereich Asylpolitik ausgemacht werden können.

2. Begriffsbestimmungen

Folgend sollen nun verschiedene Begriffe, oft juristischer Art, die in dieser Arbeit besonders relevant sind, definiert und somit verständlich werden. Zusätzlich wird bei einigen Begriffen auf die sprachliche Bedeutung bestimmter Ausdrücke im österreichischen Kontext hingewiesen.

Asyl: Der Begriff kommt aus dem Griechischen. *Asylon* bedeutet Freistätte, d. h. ein Ort, an dem einem Verfolgten Schutz vor dem Zugriff seiner Verfolger gewährt wird.¹ Asyl hat eine lange, im religiösen Raum begründete Tradition, im Christentum in Form des Kirchenasyls. In moderner Zeit wurde dies wieder belebt, beispielsweise in Form von völkerrechtlichen Regelungen wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948, Art. 14 und der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK), Art. IA.² Heutzutage wird Asyl nationalstaatlich geregelt, in Österreich in Form des zurzeit aktuellen Bundesgesetz Nr. 100 aus dem Jahr 2005, besser bekannt als Asylgesetz, als Teil des so genannten Fremdenrechtspakets.

Asyl bezeichnet den humanitären, völkerrechtlich anerkannten Grundsatz, politisch verfolgten Menschen Aufenthalts- und Schutzrechte zu gewähren.³

Der Begriff Asyl wird in Österreich traditionell positiv bewertet, nachdem es auf Mitmenschlichkeit und christliche Nächstenliebe hindeutet. Er erfuhr jedoch, durch den seit den 1980er Jahren eingesetzten Zustrom an Flüchtlingen (vorwiegend aus ärmeren Regionen der Welt), eine gewisse Neutralisierung, die mit damit einhergehenden Problemfeldern (Integration, Kosten, Unterbringung) assoziiert wird⁴.

Flüchtling: „*Flüchtlinge sind Personen, die aufgrund einer Notsituation (Bürgerkrieg, Verfolgung, Folter, etc.) ihren bisherigen Lebensraum verlassen und in einem anderen Landesteil (Binnenflüchtlinge) bzw. im Ausland Schutz (Asyl) suchen.*“⁵

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, Kapitel 1, Artikel 1, A2 definiert „Flüchtling“ als jemanden der: „... aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der

¹ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik. Alfred Kröner Verlag, Stuttgart. S. 50.

² Vgl. Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer Suzanne (Hg.) (1998): Lexikon der Politik. Band 7. Politische Begriffe. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München. S. 50.

³ Vgl. Schubert/Klein (2003): Das Politiklexikon. Verlag J.H.W. Dietz. Bonn, S. 25.

⁴ Vgl. Gerlich, Peter/Panagl, Oswald (2007): Wörterbuch der politischen Sprache in Österreich. Öbvhp Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Wien. S. 46

⁵ Ebenda, S. 185f.

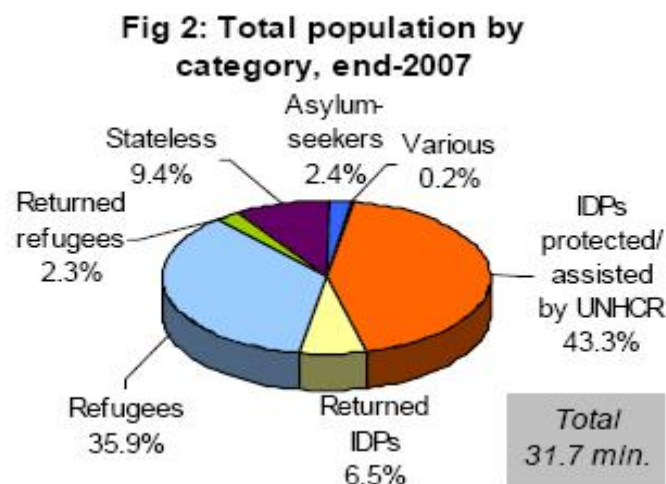
Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen;

oder wer staatenlos ist, sich infolge obiger Umstände außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthaltes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, in dieses Land zurückzukehren“.⁶

Im Völkerrecht genießt „...ein Flüchtling kein Asylrecht, da es sich hierbei nicht um ein subjektives Recht des Individuums auf Asylgewährung handelt, sondern um die Befugnis eines Staates gegenüber anderen Staaten darstellt, den von ihnen aus irgendeinem Grunde verfolgten Personen, die nicht seine Staatsangehörigkeit besitzen, Schutz und Zuflucht auf seinem Gebiet zu gewähren“⁷.

Um einen besseren Eindruck davon zu bekommen, wie viele Personen weltweit von Flucht betroffen sind, soll folgende Abbildung dienen, wo auch mit 2,4% der kleine Prozentsatz derer ausgewiesen ist, die Asylwerber sind.

Abbildung 1: Gesamtsumme aller unter die UNHCR Zuständigkeit fallenden Personen



Quelle: UNHCR Statistics⁸

Ein weiterer Aspekt, der an dieser Stelle, in diese Arbeit miteinbezogen werden soll, ist jene, in den westlichen Ländern vorherrschende Meinung, dass sie mit Flüchtlingen „überschwemmt“ werden. Dass alle Menschen beispielsweise nach

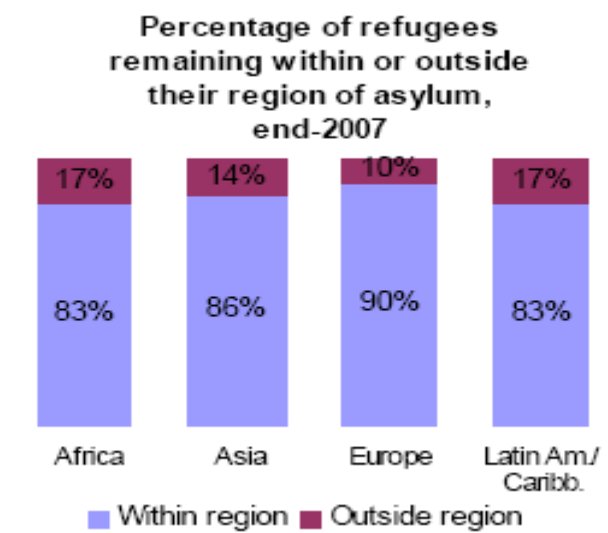
⁶ BGBl 55/1955

⁷ Wolfrum, Rüdiger (Hg.) (1991): Handbuch Vereinte Nationen. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München. S. 164.

⁸ Vgl. UNHCR Statistics: 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf> 8.11.2008

Österreich strömen. Hierbei soll folgende Grafik deutlich machen, dass dem nicht so ist:

Abbildung 2: Prozentsatz der Flüchtlinge die in oder außerhalb ihrer Ursprungsregion bleiben



Quelle: UNHCR Statistics⁹

Displaced Person: Dieser Begriff kommt aus dem englischen und bedeutet „Verschleppter“, „ausländischer Zwangsarbeiter“. Die ältere Beutung dieses Begriffs war die Bezeichnung für eine Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die während des Zweiten Weltkrieges verschleppt worden war und dort in der Regel als Zwangsarbeiter tätig war¹⁰.

In neuerer Zeit ist der Begriff der **Internally Displaced Persons (IDPs)** (sog. Binnenvertriebene) von großer Relevanz. IDPs sind: „...Personen oder Personengruppen, die zur Flucht gezwungen oder verpflichtet wurden oder ihre Häuser oder üblichen Wohnsitze verlassen mussten, insbesondere infolge von oder zum Zwecke der Vermeidung der Auswirkungen von bewaffneten Konflikten, Situationen allgemeiner Gewalt, Menschenrechtsverletzungen oder natürlichen oder von Menschen verursachten Katastrophen, und die keine international anerkannte Staatsgrenze überquert haben“¹¹.

Laut Schätzungen von UNHCR gibt es derzeit weltweit etwa 23,7 Millionen IDPs in ca. 50 Staaten. Wie Flüchtlinge haben sie aufgrund von Konflikten und Verfolgung ihre Heimatorte verlassen, überschreiten aber keine internationale Grenze und

⁹ Vgl. UNHCR Statistics: 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf> 8.11.2008

¹⁰ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik. Alfred Kröner Verlag. Stuttgart. S.142

¹¹ <http://www.unhcr.at/grundlagen/binnenvertriebene.html> 8.11.2008

werden so zu Binnenvertriebenen, die kaum/bzw. keinen rechtlichen oder physischen Schutz haben. Diese Menschen, überwiegend Frauen und Kinder, leben sozusagen als Ausgestoßene in ihren eigenen Heimatländern. Nachdem sie nicht wie Flüchtlinge durch internationale Abkommen geschützt sind, sind die ihnen gegenüber oft feindlich eingestellten Heimatregierungen für sie zuständig. Diese Menschen werden häufig Opfer von Rebellengruppen. Auch das Mandat des UNHCR sieht keine spezielle Zuständigkeit für IDPs vor, dennoch unterstützt es ca. 13,7 Millionen dieser Menschen¹².

Folgende Abbildung zeigt die größten Gruppen der vom UNHCR erfassten IDPs, mit der Anmerkung, dass es sich nicht unbedingt um die Gesamtzahl der Binnenvertriebenen in den jeweiligen Ländern handelt.

Abbildung 3: Von UNHCR erfasste IDPs.

Land	IDPs
Kolumbien	3.000.000
Dem. Republik Kongo	1.317.900
Sudan	1.250.000
Uganda	1.236.000
Somalia	1.000.000
Elfenbeinküste	709.000
Aserbaidshan	686.600
Sri Lanka	459.600
Georgien	273.200
Serbien	226.400

Quelle: UNHCR¹³

Asylwerber: ist laut dem Asylgesetz 2005, ein Fremder ab Einbringung eines Antrags auf internationalen Schutz bis zum rechtskräftigen Abschluss, zur Einstellung oder Gegenstandslosigkeit des Verfahrens.¹⁴

Im österreichischen Sprachgebrauch wird der Asylwerber gemeinhin mit dem Begriff *Asylant* gleichgesetzt. Dieser ist im Gegensatz zu dem Begriff *Flüchtling* eher negativ konotiert, wohl aber mit der Personengruppe der „*Wirtschaftsflüchtlinge*“ gleichgestellt. Erwähnenswert ist auch, dass in Österreich mit Stolz darauf hingewiesen wurde, dass beispielsweise während der Ungarnkrise tausende *Flüchtlinge* aufgenommen wurden – *Asylanten* jedoch stammen oft aus fernen Ländern der Welt und werden oft in Zusammenhang mit negativen Eigenschaften

¹² Vgl. <http://www.unhcr.at/grundlagen/binnenvertriebene.html> 8.11.2008

¹³ Vgl. http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/aktuell/AufeinenBlick08.pdf Stand: 31.12.2007
8.11.2008

¹⁴ Vgl. BGBl 100/2005

genannt (z.B.: kriminell). Ein *Asylant* wird im Sprachgebrauch somit von einer Zuflucht suchenden Person zu einer landesfremden Person, die um Aufnahme ersucht und der mit Abschätzigkeit oder des Misstrauen begegnet werden kann¹⁵.

Asylberechtigter: in Paragraf 2 des Asylgesetzes 2005 wird definiert, dass ein Asylberechtigter das dauernde Reise- und Aufenthaltsrecht besitzt, welches von Österreich laut Bundesgesetz gewährt wird.¹⁶

Menschen, die als Asylberechtigte anerkannt werden, dürfen in Österreich einer Lohnarbeit nachgehen und erhalten wenn nötig finanzielle Unterstützung. Menschen, deren Asylantrag negativ entschieden wird, also keine Asylberechtigten sind, gelten als illegal und können in ihr Ursprungsland abgeschoben werden.¹⁷

In einem soziologischen Lexikon wird auf den Unterschied zwischen Asylberechtigtem (nämlich tatsächlich Verfolgten) und sog. „Wirtschaftsflüchtlingen“ hingewiesen.¹⁸

Fremder: in juristischem Sinne wird ein Fremder als jemand, der die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt bezeichnet.¹⁹ Nachdem in Österreich der Grundsatz des „ius sanguinis“ gilt, d. h. dass ein Kind bei der Geburt die Staatsbürgerschaft der Eltern erwirbt, ist die Abstammung das entscheidende Kriterium dafür, „legitimes“ Mitglied der Gesellschaft zu sein oder nicht zu sein.²⁰

Je „geschlossener“, d.h. je traditioneller und kulturell statischer eine Gesellschaft ist, umso stärker sind die sozial desintegrativen Wirkungen für das Fremdsein, aber auch die sozialen Störungen, die vom Erscheinen und von der Tätigkeit des Fremden auf die betreffende Gesellschaft ausgehen. Mitunter erfüllt jedoch gerade der Fremde, der wegen einer extensiven sozialen Zugehörigkeit nur geringeren sozialen Kontrollen und Sanktionen unterliegt, Funktionen, die für die „einheimischen“ Mitglieder der Gesellschaft tabuiert oder kulturell untersagt sind, die sich aber für den Ablauf der sozialen Systembeziehungen dennoch als nützlich erweisen.“²¹

¹⁵ Vgl. Gerlich, Peter/Panagl, Oswald (2007): Wörterbuch der politischen Sprache in Österreich. Öbvht VerlagsgesellschaftmbH&Co.KG. Wien. S. 46f.

¹⁶ Vgl. BGBl 100/2005

¹⁷ Vgl. Dimmel, Nikolaus (2006) : Politik der inneren Sicherheit. IN : Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/lauber/Müller/Tálos (Hg.) : Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 647

¹⁸ Vgl. Hillmann, Karl-Heinz (2007): Wörterbuch der Soziologie. Alfred Kröner Verlag, Stuttgart. S. 54.

¹⁹ Vgl. BGBl 75/1997

²⁰ Vgl. Eberhartinger, Elisabeth (1993). Asylpolitik in Österreich. Diplomarbeit. S. 35

²¹ Hillmann, Karl-Heinz (2007): Wörterbuch der Soziologie. Alfred Kröner Verlag, Stuttgart. S. 54.

Subsidiär Schutzberechtigter: verfügt über ein vorübergehendes, verlängerbares Aufenthaltsrecht, das durch das Bundesgesetz zuerkannt wird.²²

Asylpolitik: umfasst allgemeine politische Strukturen, Prozesse und Inhalte, welche die Schutzgewährung für Flüchtlinge und Verfolgte zum Gegenstand haben. Begründet wird das Asylrecht völkerrechtlich durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, wo in Artikel 14 erklärt wird: „*Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen*“.²³

Migration: ist ein Terminus für Wanderungsbewegungen, ungeachtet aus welchem Grund, mit denen Menschen ihren Wohnsitz verändern – vorübergehend oder ständig. Migration beinhaltet den Versuch, die eigene Lebenslage zu verbessern oder widrigen Lebensumständen zu entkommen. Die Migrationsforschung unterscheidet zwischen Flucht einerseits und Arbeitsmigration andererseits sowie zwischen grenzüberschreitender Migration (Asyl) und Binnenmigration. Als Auslöser der gegenwärtigen (Massen)Migration, wird der weltweite Modernisierungsprozess gesehen, der mit einer Globalisierung von Wirtschaft und Kultur einhergeht. Dadurch wird Mobilität erzwungen, wodurch traditionelle Bindungen gelöst und Transportmöglichkeiten geschaffen werden. Das Ausmaß und die Richtung von Migration wird durch so genannte *Push* (Übervölkerung, Armut, Verfolgung etc.) und *Pull*(Wohlstand, Freiheit, Sicherheit, Migrationsnetzwerke) Faktoren determiniert.²⁴

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees): engl. Für Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, wurde 1951 gegründet. UNHCR ist ein Sonderorgan der Vereinten Nationen zum Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen mit Sitz in Genf und weiteren Büros in 120 Ländern. Es ist der UN Generalversammlung unterstellt, die ihr Mandat um jeweils 5 Jahre erneuert. 1954 und 1981 wurde UNHCR mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet²⁵.

²² Vgl. BGBl 100/2005

²³ Resolution 217 A (III) der UN Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Art. 14

²⁴ Vgl. Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer Suzanne (Hg.) (1998): Lexikon der Politik. Band 7. Politische Begriffe. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München. S. 383.

²⁵ Vgl.: Lexikonredaktion des Verlags F.A. Brockhaus (Hg.) (2008): Der Brockhaus Politik. Ideen, Systeme und Prozesse. F.A. Brockhaus. Leipzig. S. 214

Die Arbeit des UNHCR soll gemäß Art. 2 ihrer Satzung unpolitischen Charakter haben, humanitärer und sozialer Natur sein und sich in der Regel nur auf Gruppen und Kategorien von Flüchtlingen beziehen (wobei nur im Bedarfsfalle für Einzelpersonen bei einer Regierung interveniert werden soll). In Krisensituationen hat das UNHCR vielfältige weltweite Initiativen durchgeführt, vor allem materielle Hilfe den Flüchtlingen anzubieten, oder die Eingliederung von Flüchtlingen in das Asylland zu unterstützen. Das UNHCR soll die Behandlung von Flüchtlingen laut internationalen Rechtsnormen und Konventionen fördern und sicherstellen, dass Flüchtlinge einen angemessenen Rechtsstatus(Prüfungsverfahren) erhalten, und soweit als möglich in wirtschaftlichen und sozialen Rechten den Staatsangehörigen gleichgestellt werden. Weiters soll dafür gesorgt werden, dass Flüchtlingsfamilien zusammengeführt werden können und auch die internationalen Grundsätze zur Behandlung von Flüchtlingen lokal besser verstanden werden. Ziel ist es weiters, zur Lösung des weltweiten Flüchtlingsproblems beizutragen und entweder die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge zu fördern oder bei der Eingliederung zu erleichtern. UNCHR steht jedoch seit ca. 20 Jahren nicht mehr genügend monetäre Mittel zur Verfügung, um die Aufgaben bewältigen zu können²⁶.

NGO (Nongovernmental Organization): ist die englische Bezeichnung für „Nicht-Regierungs-Organisation“ (NRO). *„Dies ist eine Sammelbezeichnung für private bzw. gesellschaftliche Vereinigungen mit weitgehender politischer und (trotz möglicher öffentlicher Zuschüsse) finanzieller Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen“²⁷.* NGOs operieren auf nationaler und supranationaler Ebene, sind nicht profitorientiert und sind klassischerweise in den Bereichen Umweltschutz, Menschenrechte und Entwicklungshilfe tätig. Sie werden in jüngster Zeit mit sozialen Bewegungen in Verbindung gebracht. Sie unterscheiden sich von Bürgerinitiativen jedoch aufgrund ihrer konkreten Organisationsform. Ihre Aufgaben sehen NGOs in der Herstellung eines offenen Dialogs zwischen Bürgern und örtlichen Organisationen, Sammeln von Informationen für optimale Strategien, Bewusstseinsbildung, Bereitstellung von Fachwissen, Kontrolle und Bewertung, Beeinflussung des Politikprozesses, Beitrag zur Demokratisierung internationaler Politik und Schaffung von Transparenz in

²⁶ Vgl. Wolfrum, Rüdiger (Hg.) (1991): Handbuch Vereinte Nationen. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München. S. 158ff.

²⁷ Holtmann, Erhard (Hg.) (2000): Politiklexikon. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH. München. S.423.

politischen Entscheidungsprozessen.²⁸ Beispiele für NGOs in Österreich sind: Greenpeace, ZARA (Zivilcourage und Anti-Rassismus Arbeit), Amnesty International, Caritas u.v.m.

Meist informieren NGOs nicht nur über Missstände, sondern sie präsentieren auch Lösungskonzepte. Sie kooperieren oft mit anderen Akteuren, wie staatlichen Institutionen oder auch Unternehmen. Des Öfteren werden sie auch von jenen mit Aufgaben betraut. Neuere Studien aus der Neokorporatismusforschung, den Verwaltungswissenschaften und zur Industriepolitik zeigen, dass *„...der Staat in vielen Politikfeldern Steuerungs- und Gestaltungsfunktionen ohne Rückgreifen auf Know- How oder Implementationskapazitäten nicht-staatlicher Akteure kaum mehr wahrnehmen kann“*.²⁹

De-facto-Flüchtlinge: erfüllen die Kriterien der Genfer Konvention nicht, daher wird ihr Asylantrag abgelehnt. Wegen der politischen Situation in ihrem Heimatland wären sie aber im Fall einer Abschiebung der Gefahr von schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt – deshalb wird ihnen üblicherweise eine Aufenthaltsgenehmigung bis zur Stabilisierung der Verhältnisse in ihrem Heimatland erteilt, wie dies beispielsweise in Österreich, an Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien, Mitte der 1990er Jahre der Fall war³⁰.

Non-Refoulement Prinzip: Das Non-Refoulement-Prinzip gilt für alle Personen, auf die der Flüchtlingsbegriff der GFK anwendbar ist und besagt, dass kein Flüchtling in ein Gebiet aus- oder zurückgewiesen werden darf, in dem sein Leben oder Freiheit aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität oder seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder wegen seiner politischen Ansichten bedroht wäre³¹. In der Praxis bezieht sich dieses Ab- oder Ausweisungsverbot auf den Heimatstaat des Flüchtlings und auf jeden Staat, in dem dieses bedrohliche Szenario anwendbar ist. Zulässig ist aber die Abschiebung in einen Drittstaat, in dem diese Person bereits sicher war.

²⁸ Vgl. http://evakreisky.at/2003-2004/staat-krieg/referat05_b.pdf 25.8.2008

²⁹ Messner, Dirk (2000): Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, IN: Altvater/Brunnengräber/Haake/Walk (Hg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster. Verlag Westfälisches Dampfboot. S. 37

³⁰ Vgl. Hribernig, Eva (1990): Asylrecht und Flüchtlingspolitik in Österreich seit 1980. Dipl. Wien. S. 14

³¹ Vgl. Art 33 GFK

3. Theoretischer Ansatz des Neofunktionalismus

Im folgenden Teil werden die theoretischen Rahmenbedingungen, die für diese Arbeit relevant sind dargelegt. Die Theorie des Neofunktionalismus wird vorgestellt und vor allem die Aspekte des Spill Overs' und neuere Ansätze im Neofunktionalismus, ebenso wie die Frage nach „Interessen“ herausgearbeitet.

„The dominant desire of modern study of regional Integration is to explain the tendency toward the voluntary creation of larger political units each of which self-consciously eschews the use of force in the relations between the participating units and groups.“³²

Die Frage, ob und wie dies im Fall einer gemeinsamen EU Asylpolitik geschieht, ist eine Grundfrage dieser Arbeit.

3.1. Neofunktionalismus

Diese Arbeit liegt einer Theorie zugrunde, die sich mit dem Verhältnis zwischen einem Nationalstaat und der Europäischen Union beschäftigt. Durch sie soll gezeigt werden, inwieweit europäische Integration voranschreitet.

Hier gilt die Theorie des Neo-Funktionalismus, als empirisch-analytische „Ur-Theorie“, die sich mit europäischer Integration beschäftigt.

„Der Neofunktionalismus war die politikwissenschaftliche Theorie, die als erste explizit die Beschreibung, Erklärung und Prognose von Integrationsprozessen wie insbesondere dem westeuropäischen Projekt der frühen 50er Jahre anstrebte“³³.

Der Neofunktionalismus baut auf den Theorien des Funktionalismus von David Mitrany und dem Transaktionalismus von Karl W. Deutsch auf.³⁴

David Mitrany, die zentrale Figur des Funktionalismus, war der Meinung, dass die staatliche Ordnung die Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse eher behindere. Somit müsste laute Mitrany das Ziel sein, „politische“ Arbeit in Bezug auf Sachfragen in einem Nationalstaat zugunsten *„aufgabenbezogener transnationaler Kooperation*

³² Ernst B. Haas (1970): The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. IN: International Organization, Vol. 24, No. 4, Regional Integration: Theory and Research. S. 608.

³³ Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 38.

³⁴ Vgl Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 39

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

in den Hintergrund zu drängen“, wobei die Bearbeitung essentieller Fragen wie die Bekämpfung von Hunger und Krankheit im Zentrum stehen sollten.³⁵

Mitrany's Ziel war es, die durch gemeinsame Probleme entstandenen Chancen für Kooperation und bessere Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse zu nutzen, und dadurch ein immer dichteres Netz gemeinsamer Aktivitäten entstehen zu lassen. Die Gestaltung der neu entstehenden Agenturen, bezüglich Mitgliedschaft, müsste laut Mitrany, individuell im Kontext zur Aufgabenstellung bestimmt werden, also nach dem Prinzip „form follows function“ vorgegangen werden. Aus dem funktionalistischen Ansatz zog man die Lehre, dass friedenssichernde internationale Kooperation nur durch eine „bottom-up“ Zusammenarbeit auf spezifischen Sachgebieten bestehen könnte³⁶.

Es gibt drei fundamentale Aspekte, in denen der Neofunktionalismus und der Funktionalismus divergieren:

- erstens wurde der Neofunktionalismus stärker als sozialwissenschaftliche Theorie verstanden,
- zweitens versuchte der Neofunktionalismus Kategorien für die real zu beobachtbaren Stufenfolgen von wirtschaftlicher und politischer Integration zu finden, und zu erklären, wie diese stufenförmige Integration funktioniert und
- drittens geht der Neofunktionalismus davon aus, dass die Einrichtung supranationaler Organisationen als entscheidende Voraussetzung weiterer Integration notwendig ist³⁷.

Der Neofunktionalismus denkt nicht in „nicht-nationalstaatlichen“ Kategorien wie Mitrany, sondern nahm sich tatsächliche transnationale Zusammenarbeit (und zwar in Europa) zum Ausgangspunkt seiner Analyse, und suchte nach einer allgemeinen Erklärung der beobachtbaren Prozesse³⁸.

Als „funktionalistisch“ angesehen werden kann der Neofunktionalismus jedoch, weil er ebenso wie der Funktionalismus die Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse in den Vordergrund stellt. Er orientiert sich ebenso weg von föderalen Konzepten und

³⁵ Vgl. Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen. S.144

³⁶ Vgl. Ebenda. S.142

³⁷ Vgl. Ebenda. S.142ff

³⁸ Vgl. Ebenda. S.147ff

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

hat die Vorstellung von technokratischer Problemlösung im Sinne von sich verdichtender politischer Zusammenarbeit inne³⁹.

Basis gebend für den Neo-Funktionalismus gilt Ernst Haas' Werk „The Uniting of Europe“ aus dem Jahre 1958, ein zentrales Werk in der Integrationsdebatte der Nachkriegsjahre. Weitere wichtige Vertreter während der 1960er und 1970er Jahre sind unter anderem Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold, Philippe C. Schmitter und Joseph S. Nye, die den Neofunktionalismus noch weiterentwickelt haben.⁴⁰

Vor allem in den 1950er und 1960er Jahren dominierte der Neofunktionalismus die politikwissenschaftliche Debatte, da sich die Theorie durch viele Ereignisse zu bestätigen schien: durch die Ausweitung der Integration beispielsweise von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahre 1951 auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahre 1958, die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) 1957 und die zahlreichen Beitrittsanträge verschiedener Nationalstaaten. Durch die integrationspolitische Krise der 1960er Jahre, die durch den Neofunktionalismus nicht vorhersehbar gewesen war, wurde die ursprüngliche Theorie von Haas verändert und angepasst.⁴¹

Für Ernst Haas war es fundamental, empirisch-analytische Voraussetzungen für die mögliche Verwirklichung seiner Hauptthemen zu legen, nämlich der Erhaltung des Friedens und die Stärkung der Menschenrechte. In diesem Sinne begründete er den Neofunktionalismus, indem er Theorien der älteren Funktionalisten neu formulierte und einen Ansatz für regionale bis internationale Kooperation im Sinne der Überlagerung von Nationalstaaten mittels regionaler und internationaler Institutionen schuf⁴².

Folgend einige Ausführungen zu Ernst Haas' ursprünglicher Formulierung des Neofunktionalismus.

Prinzipiell geht Haas davon aus, dass moderne Gesellschaften durch funktionale Differenzierung und organische Interpendenz gekennzeichnet sind, die immer grenzüberschreitender wird⁴³.

³⁹ Vgl. Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen. S.1148f.

⁴⁰ Vgl. Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 39.

⁴¹ Vgl. Ebenda. S. 40

⁴² Vgl. Wolf, Dieter (2005): Neofunktionalismus. IN: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg): Theorien der europäischen Integration. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 66

⁴³ Vgl. Ebenda. S. 66f

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

Haas geht von drei Prämissen aus:

- von einer pluralistischen Gesellschaftsstruktur,
- von technisch-funktionalistischem Staats- und Politikverständnis und
- rationalem, gewinnorientiertem Verhalten der Akteure⁴⁴.

Es kommt zu immer mehr spezifischer Expertise und somit Abhängigkeit, da einzelne Mitglieder einer Gesellschaft nicht in der Lage sind, alle in modernen Gesellschaften anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Daraus entsteht ein Widerspruch: Je individualistischer eine Gesellschaft aufgrund funktionaler Arbeitsteilung, desto größer die Abhängigkeit voneinander. Geprägt durch den amerikanischen Behavioralismus sieht Haas dennoch eine Vielzahl von Gruppen, die miteinander in Konkurrenz wirken. Laut Haas' Auffassung stellt diese pluralistische Struktur den Rahmen für die Umsetzung von sozialem Problemdruck in konkrete politische Problemlösungen im Neofunktionalismus dar.⁴⁵

Wichtig bei Haas ist weiters, dass er Nationalstaaten nicht als nach außen hin geschlossene Einheiten sah, wo gesellschaftlich auseinanderdriftende Interessen von einem außenpolitischen „Primaten“ eingegeben wurden, um den Staat in der internationalen Politik zu vertreten, sondern er meinte, dass multiple Verbindungen zwischen Gesellschaften und Staaten über Grenzen hinweg bestünden, die zur Folge hätten, dass Abhängigkeiten entstünden und dadurch inter- und supranationale Strukturen aufgebaut würden, um vorhandene politische, ökonomische und soziale Probleme besser lösen zu können. Dies würde laut Haas auch den Frieden sicherer machen, da der Nationalstaat in seiner unlinearen Machtausübung beschränkt wird.⁴⁶

Essentiell für den Neofunktionalismus ist, dass „Integration“ allein als Prozess angesehen wird. Unter „Politischer Integration“ wird die prozesshafte Umorientierung von Loyalitäten, Erwartungen und politischen Aktivitäten auf eine supranationale

⁴⁴ Vgl. Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 44

⁴⁵ Vgl. Wolf, Dieter (2005): Neofunktionalismus. IN: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg): Theorien der europäischen Integration. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 67

⁴⁶ Vgl. Ebenda. S. 68

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

Ebene verstanden. Das Ziel dieser stufenweisen Integration sieht Haas in der Bildung einer „political community“⁴⁷.

Essentiell bei Haas' Theorie des Neofunktionalismus ist laut Wolf, dass er regionale Integration als dynamische Prozesse sah. Sein Hauptaugenmerk liegt auf Kooperation politischer Akteure und Schaffung neuer gemeinsamer Institutionen mit übergeordneten politischen Kompetenzen. Offen bleibt auch, wie die Gestalt des neuen regionalen politischen Gebildes aussieht.⁴⁸

In seinem ursprünglichen Modell identifizierte Haas drei Hauptakteure. Diese setzen sich zusammen aus:

- politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen „Eliten“ in den Mitgliedsstaaten (z.B.: Entscheidungsträger in der Regierung, Lobbyisten, Arbeitnehmerverbände...),
- aus supranationalen Institutionen (beispielsweise der Europäische Gerichtshof) und
- Regierungen der Mitgliedsstaaten (die im Ministerrat die Entscheidungsmacht besitzen)⁴⁹.

Diese „Eliten“ sind laut Haas interessengeleitet. Er ging davon aus, dass jene aufgrund ihres rationalen Verhalten erkennen müssten, dass ihre Interessen am besten auf europäischer Ebene zu realisieren seien – was zu einer gesteigerten Nachfrage nach Integration führen müsste. In diesem Sinne müssten auch nationalstaatliche Regierungen erkennen, dass es im Sinne der Wohlstandsmaximierung unprofitabel sein würde, sich aus nationalistischen Überlegungen gegen supranationale Wege zu stellen oder gar zu blockieren. Diesen Prozess der „*inhärenten Entwicklungslogik und –Dynamik*“ bezeichnete Haas als „*Spill Over*“ oder „*Expansive logic of sector integration*“.⁵⁰

⁴⁷ Vgl. Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen. S.150

⁴⁸ Vgl. Wolf, Dieter (2005): Neofunktionalismus. IN: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg): Theorien der europäischen Integration. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 70f

⁴⁹ Vgl. Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 44f

⁵⁰ Vgl. Ebenda. S. 45ff

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

3.1.1. Der Begriff des „Spill Over“

Der Begriff des „Spill Over“ beinhaltet für Haas nicht nur den Mechanismus für eine „Verbreitung“ von Integration sondern auch Integrationserfolge⁵¹.

Jenen „Spill Over“ Effekt bezog er sowohl auf eine funktionale, politische als auch auf eine geographische Dimension. Spezifischere und wirtschaftlich bedeutendere Politikbereiche hätten demnach, größeres „Spill Over“ Potenzial. Generell meinte Haas, es sei davon auszugehen, dass bewusste Vergemeinschaftung die beteiligten Akteure zwingen würde, andere Bereiche genauso zu integrieren um sicherzustellen, dass der ursprüngliche Politikbereich optimal funktioniert⁵².

Später stellte Haas fest, dass die von ihm entdeckte Logik des „Spill Over“ nach der Logik der „hiding hand“ geleitet werde, nämlich dass jener „Spill Over“ - also Integration dann überschwappt, wenn wirtschaftliche Integration begonnen hat und auf andere angrenzende Bereiche übergeht⁵³.

Der Integrationsmotor des „Spill Over“ besitzt eine expansive Logik, die sich in zwei Richtungen verbreitet: einerseits auf funktionaler Ebene, indem immer größere Kompetenzverlagerungen in Richtung der supranationalen Organisationen stattfinden und andererseits im Sinne einer territorialen Expansion, indem durch ständige Erweiterungen neue Mitglieder hinzukommen⁵⁴.

Haas unterscheidet in seinem Konzept zwischen drei verschiedenen Formen des „Spill Over“:

Funktionaler „Spill Over“ entsteht durch die Verflechtung unterschiedlicher wirtschaftlicher Sektoren. Wohlfahrtsgewinne, die durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit erzielt wurden, können laut Haas ohne Miteinbeziehung benachbarter Sektoren nicht dauerhaft oder vollständig ausgeschöpft werden. Verflechtungen in einem Bereich erzeugen weiteren Integrationsdruck, da sektorale Zusammenarbeit nicht zufrieden stellend ist. Somit ist für den „Spill Over“ eine expansive Logik von Integrationsschritten kennzeichnend⁵⁵.

⁵¹ Vgl. Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen. S.151

⁵² Vgl. Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 46

⁵³ Vgl. Ebenda. S. 46

⁵⁴ Vgl. Wolf, Dieter (2005): Neofunktionalismus. IN: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg): Theorien der europäischen Integration. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 71ff.

⁵⁵ Vgl. Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen. S.152

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

Laut Conzelmann beschreibt Haas „Politik“ als Resultat interessengeleiteter Auseinandersetzungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Diese Gruppen werden durch Eliten vertreten, die an der Spitze von bürokratisch strukturierten Organisationen stehen. Haas meint, dass durch supranationale Integration eine Verlagerung politischer Aktivitäten auf die supranationale Ebene und somit ein Lernprozess dieser Eliten stattfindet, wodurch die Wahrnehmung über die Angemessenheit von Problemlösungen auf nationaler oder supranationaler Ebene stattfindet. Die Erwartungen der Akteure verändern sich und sie treten mit neuen Forderungen auf, was eine Verschiebung von politischer Loyalität auf die supranationale Ebene zur Folge hat. Transnationale Kooperation gesellschaftlicher Interessen soll dazu führen, dass Kompetenzausübung durch die supranationalen Organe beeinflusst werden kann, dass gemeinsame Interessen vertreten werden und Ressourcen gesichert werden. Nationale Regierungen werden so unter Druck gesetzt, sich verbesserter materieller Wohlfahrt durch supranationale Integration nicht zu widersetzen. Die Kompetenzen der supranationalen Organisationen können so erweitert werden, die rationalen Nutzenkalküle der diesen Organisationen gegenüberstehenden gesellschaftlichen Gruppen und von diesen abhängige Regierungsakteure, formen somit eine politische Gemeinschaft auf regionaler Ebene. Unter diesem Prozess versteht Haas den so genannten *politischen „Spill Over“*.⁵⁶ *Erzeugter „Spill Over“* bezeichnet eine Art des „Spill Overs“ bei der sich jener aus einem bewusst gesteuerten Prozess der Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen, Vermittlung zwischen einzelnen Staaten und dem Schnüren von Paketlösungen. Kennzeichnend ist also ein stärker freiwilliges Element. Im Gegensatz zu den gesellschaftlichen Interessen stehen hier die durch Beschluss der Regierungen eingesetzten supranationalen Organe im Zentrum. Hier geht es darum, dass durch die Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die europäische Politik, der Fortschritt der grenzüberschreitenden Integration verstärkt werden kann und ebenso um die „neutralen“ supranationalen Organe, die eine wichtige Rolle für die Aushandlung von zwischenstaatlichen Kompromissen haben. Hier kommt der für EU-Politik bekannte Terminus des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ ins Spiel, den zu finden durch die Präsenz des neutralen Vermittlers zwischen Staaten wichtig ist⁵⁷.

⁵⁶ Vgl. Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen. S.152f.

⁵⁷ Vgl. Ebenda. S.153f

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

Conzelmann fasst zusammen, dass im Neofunktionalismus nach Haas der „Spill Over“ also nicht nur funktionale ökonomische Verflechtungen beinhaltet, sondern auch geänderte Erwartungshaltungen gesellschaftlicher Gruppen und die Aktivitäten der supranational geschaffenen Bürokratien⁵⁸.

3.1.2. Neofunktionalismuskritik und –Adaption

In der Theorie des Nationalfunktionalismus laufen die Handlungen der Akteure, egal ob supranational, gouvernemental oder gesellschaftlich, in vorhersehbaren Bahnen ab, die von funktionalen Sachzwängen und Nutzenerwartungen abhängen. Dadurch wäre ein linearer und ununterbrochener Integrationsprozess zu erwarten, der einen gewissen „Automatismus“ beinhaltet. Das ist einer der meist kritisierten Punkte am Neofunktionalismus⁵⁹.

Der Kritik und der resultierenden Weiterentwicklung des Neofunktionalismus soll folgend Beachtung geschenkt werden.

An Haas' Ansatz des Neofunktionalismus wurde einerseits kritisiert, dass er zu sehr von Bedingungen abhängt, die nur zwischen den stark untereinander verflochtenen Wohlfahrtsstaaten Westeuropas gegeben seien und andererseits dass die tatsächliche (weitere) Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft nicht mit dem Konzept des Neofunktionalismus erklärt werden könnte, was sich vor allem 1965/66 durch die ungebrochene politische Kraft der Nationalstaaten äußerte und durch die „Krise des leeren Stuhls“ bekannt wurde. Hauptkritikpunkt war, dass der Neofunktionalismus die Bedeutung nationaler (statt funktionaler) Interessen unterschätzt hätte, ebenso wie die „immerwährende“ Wichtigkeit von Macht in der internationalen Politik. Auch das „Integrationspotenzial“ hätte der Neofunktionalismus unterschätzt⁶⁰.

Neofunktionalisten reagierten darauf mit der Aufgabe des Automatismus des „Spill Overs“ und sprachen von „Spill Over“ als unter bestimmten Bedingungen stattfindenden Prozess. Dieser fände nicht linear und stetig statt, sondern wäre von der Interaktion der handelnden Akteure abhängig, was ein Zu- und Abnehmen der Kooperation zur Folge hätte (z. B. „Spill back“). Haas und Schmitter beschäftigten

⁵⁸ Vgl. Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen. S.154

⁵⁹ Vgl. Ebenda. S.154

⁶⁰ Vgl. Ebenda. S.155f.

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

sich später weiter mit den Bedingungen von erfolgreicher Integration und untersuchten ein Set von Hintergrundvariablen (z.B. Ausmaß des gesellschaftlichen Pluralismus), Prozessvariablen (Reaktionsfähigkeit von Regierungen gegenüber Enttäuschungen im Integrationsprozess) und „Dichte“ der ökonomischen Zusammenarbeit, bei deren ungünstigen Ausprägung ein „Spill Over“ von ökonomischer zu politischer Kooperation nicht zu erwarten sei⁶¹.

Die Zeit der Mitte der 1970er Jahre bis zur Mitte der 1980er Jahre wird oft als das „dunkle Zeitalter“ der europäischen Integration und Integrationstheorien beschrieben (Streitigkeiten innerhalb der Gemeinschaft, Währungsunion wurde aufgeschoben, etc.). Erst danach stieg das Interesse an einer theoretischen Erklärung des europäischen Integrationsprozesses wieder an. In Beiträgen aus den 1990er Jahren führen die Autoren, die sich in die Tradition der neofunktionalistischen Theorie stellten oder sie gar reformieren wollten, an, dass der Integrationsprozess die Handlungsautonomie der Regierungen inzwischen weitgehend eingeschränkt hat. Entweder weil unilaterales nicht abgestimmtes Vorgehen negative Folgewirkungen nach sich zieht und zu Effektivitätsverlusten führt, die nur durch weitere Integrationsschritte einzudämmen sind, oder weil den einzelnen Mitgliedsstaaten die Kontrolle über die Themensetzung in der europäischen Politik langsam entgleitet, und zwar durch die Initiativen der gesellschaftlichen Akteure und supranationalen Organe. In einer neueren Arbeit wird beispielsweise auch die Rolle des Europäischen Gerichtshofes als supranationales Organ betont, der einen „Spill Over“ in einer immer weiter voranschreitenden rechtlichen Integration herbeiführt⁶².

Bemerkenswert ist, dass der Neofunktionalismus, der ja aufgrund des bzw. mit dem Phänomen der Europäischen Integration entwickelt wurde, es nicht geschafft hat zu einer allgemeinen Theorie regionaler Integration zu werden. Weiters soll angeführt werden, dass das „Regieren im Mehrebenensystem“ durch den Neofunktionalismus nicht wirklich behandelt wird. Dieser Ansatz kann auch nicht erklären, welche Besonderheiten in der Politikgestaltung das existierende System der Entscheidungsfindung und Politikgestaltung in Europa aufzeigt.⁶³

⁶¹ Vgl. Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen. S.156f.

⁶² Vgl. Ebenda. S.158ff.

⁶³ Vgl. Ebenda. S.162ff.

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

Folgend soll nun auf andere Weiterentwicklungen bzw. Kritik zum Neofunktionalismus eingegangen werden.

Klaus Busch hinterfragt in seinem Beitrag zur „Spill-Over Dynamik und Spill-Back Potential“ die „Explikationskraft“ der unabhängigen Variablen des neofunktionalistischen Modells. Er meint, dass die Schwäche des Neofunktionalismus nicht in seiner mangelnden Relevanz besteht, sondern in seiner mangelhaften Reichweite der erklärenden Variablen⁶⁴.

„Die von der neofunktionalistischen Integrationstheorie angebotenen Hintergrundvariablen reichen nicht aus, die Dynamik des Prozesses zu erklären, weil die Logik und die inneren Widersprüche des Integrationsobjektes selbst nicht reflektiert werden.“⁶⁵

Nach Busch liegt das Problem des neofunktionalistischen Anlasses in der Vernachlässigung der inneren Strukturen des Gegenstandes der Integration. Es werde von Theoretikern zwar eingeräumt, dass im Integrationsprozess innere Konflikte oder Widersprüche herrschten, deren individueller Inhalt (der für die Integrationsdynamik von großer Bedeutung ist) ist aber nicht Gegenstand ihrer Untersuchungen – was Busch als zentralen Schwachpunkt bisheriger neofunktionalistischer Ansätze sieht. Er analysiert, dass bei Integrationsprozessen gleichzeitig Integrationsfördernde und Integrationshemmende Kräfte eine Rolle spielen können, wobei trotz der vom Neofunktionalismus definierten positiven Entwicklung der zentralen Einflussfaktoren es zu einem Desintegrationsprozess kommen kann. Die Erklärung dafür liegt laut Busch in den inneren Spielregeln des Gegenstandes der Integration⁶⁶.

In seiner Reformulierung des Neofunktionalismus legt Busch fest, dass sich eine Analyse des Integrationsprozesses darauf stützen sollte, die nationalen, regionalen und internationalen Hintergrundfaktoren zu bearbeiten, das Zusammenspiel und die Verarbeitung dieser Faktoren in den Handlungsstrategien nationaler und regionaler zu analysieren und weiters die innere Logik des Integrationsgegenstandes (z.B. Binnenmarkt, Politische Union), die „Spill Over“ und „Spill Back“ Tendenzen im Kontrast zu untersuchen.

⁶⁴ Vgl. Busch, Klaus (1996): Spill-over-Dynamik und Spill-back-potential in der europäischen Währungsintegration – ein Beitrag zur Integrationstheorie. IN: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hg): Europäische Integration. Leske+Budrich. Opladen. S. 291

⁶⁵ Ebenda. S. 291.

⁶⁶ Vgl. Ebenda. S. 291ff

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

Abschließend in diesem Abschnitt über den Neofunktionalismusansatz soll auch noch die Frage nach den „Interessen“ auf den einzelnen Ebenen im Neofunktionalismus herausgearbeitet werden. Da sich diese Arbeit auch mit der Frage nach Akteuren, „Lobbyismus“ bzw. Einflussosphären im Bereich der Asylpolitik beschäftigt, ist es ein notwendiger und sinnvoller Ansatz die Interessen der einzelnen Ebenen näher zu untersuchen.

Der Neofunktionalismusansatz, beispielsweise nach Schmitter, sieht im Kontext der Frage nach Interessen eher kein uniformes nationales Interesse sondern spricht von einzelnen Interessensgruppen, die bei regionalen Beamten ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Diese Interessensgruppen wenden sich an supranationale Organisationen, die sich auch gegenüber nationalen Regierungen durchsetzen können. Die Interessensgruppen stehen sozusagen fast gleichwertig neben nationalen Regierungen (was dann zur Folge hätte, dass sich die europäischen Bürger mit ihren Anliegen immer mehr an die EU wenden). Regierungsinteressen decken sich somit nicht mit „nationalen“ Interessen. Im Neofunktionalismus wird eine Vielzahl von Interessen (nationaler, sub-nationaler, internationaler Art) durch einen „Interessenswettbewerb“ ausgetragen. Dadurch bekommen supranationale Institutionen Macht und Eigenständigkeit. Es gibt somit kollektive und individuelle Akteure (nationale Bürokraten, Vertreter von Unternehmen, etc.) und die Bürger, welche ihre gewählten Repräsentanten beeinflussen. Die Bürger setzen in diesem Ansatz immer mehr auf die Region; aus einem sozioökonomischen „Spill Over“ wird so politische Integration⁶⁷.

Den wichtigsten Punkt des Neofunktionalismus im Kontext dieser Arbeit beschreibt Schmitter: Er meint, dass neuere Ansätze im Neofunktionalismus verfeinerte Versionen, der stufenförmigen Integration ausgearbeitet haben, die auch mehr auf möglichen Widerstand von nationalen Politikern und Bürgern eingehen. Dennoch liegt immer eine Sequenz zu Grunde, die Rollen innerhalb der Organisation, Bemühungen für kollektive Tätigkeiten und Akteurskonzeptionen von nationaler auf supranationale Ebene übergehen. Nationale Akteure müssen den Grad und Handlungsspielraum ihrer regionalen Institutionen überdenken, so Schmitter⁶⁸. Essentiell für diese Arbeit ist folgende Aussage:

⁶⁷ Vgl. http://www.ihs.ac.at/powi04/papers/AG%20oesterreich_europa/Spreitzer_Astrid.pdf 5.11.2008

⁶⁸ Vgl. Schmitter, C. Phillippe (2004): Neo-Neofunctionalism. IN: Wiener, Antje/Diez, Thomas (2004): *European Integration Theory*. Oxford. University Press. S. 57

3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

*“They (Anmerkung: Die nationalen Akteur/Innen) can, of course decide to withdraw from joint obligations (‘spill-back’) or they could try to survive without changing institutions (‘muddle-about’), but the macro-hypothesis of neo- and neo-neofunctionalist theory is that, under certain conditions, they will prefer to resolve these crises by expanding their mutual obligations (‘spill-over’), rather than contracting or just reasserting them.”*⁶⁹

Neofunktionalistische Theoretiker gehen also davon aus, dass Integration im Sinne von sich ausbreitender Integration und Harmonisierung stattfindet.

Lee Mc Gowan argumentiert, dass es bei dem „EU Puzzle“ darum geht herauszufinden und zu erklären, wann, wo und warum nationale Regierungen bereit sind, Kompetenzen bzw. Macht an die supranationale Ebene zu übergeben und so Spill-Over zu begünstigen⁷⁰.

*„The puzzle, ..., can be unlocked policy area by policy area...”*⁷¹, was auch für die Asylpolitik zählt. Es gilt also zu analysieren, inwieweit die EU Institutionen und NGOs eine Rolle in den Entwicklungen spielen, ob die Übertragung der Kompetenzen nur in “low politics” passierte und ob die Öffentlichkeit daran interessiert ist. Mc Gowan hält in diesem Zusammenhang folgende Kriterien fest, die auch in den folgenden Abschnitten angewendet werden: Kann eine übergeordnete Gemeinschaft identifiziert werden? Inwieweit und wo lassen sich Loyalitätstransfers feststellen? Ist das Spill-Over Konzept anwendbar/brauchbar?⁷²

Anhand der Theorie des Neofunktionalismus wird mit dieser Arbeit herausgearbeitet werden, welche Tendenzen in der EU Asylpolitik gegeben sind. Es ist ein Versuch herauszufinden, ob Asylpolitik im Sinne dieser Theorie eher „Spill Over“ oder „Spill-Back“ Potential birgt, wenn man die Hintergründe und wichtigen Akteure in diesem Bereich ebenso analysiert.

Im Fazit soll noch genauer darauf eingegangen werden, warum der Ansatz des Neofunktionalismus auf den Bereich Asylpolitik im Sinne von Integration anzuwenden ist.

⁶⁹ Schmitter, C. Phillippe (2004): Neo-Neofunctionalism. IN: Wiener, Antje/Diez, Thomas (2004): European Integration Theory. Oxford. University Press. S. 57

⁷⁰ Vgl. McGowan, Lee (2007): Theorising European Integration: revisiting neo-functionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy? IN: European Integration online Papers (EioP) Vol. 11 N°3. S. 8

http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2007_003a 25.11.2008

⁷¹ Ebenda. S. 8

⁷² Ebenda. S. 8

4. Methodische Vorgehensweise in dieser Arbeit

Im Prozess des Entstehens dieser Arbeit wurde zuerst vorhandene Literatur zu diesem Thema gesichtet. Die verwendete Literatur soll kritisch aufgearbeitet in dieser Arbeit eingebaut werden. Essentiell für das gewählte Thema ist auch das Miteinbeziehen von Gesetzestexten. Diese sollen in Form einer Dokumentenanalyse in die Arbeit eingearbeitet werden, um auf ihnen aufzubauen und die Frage nach dem Entstehen und dem Warum weiterführen zu können.

Die qualitative Inhaltsanalyse beschäftigt sich mit der Frage des „warum“ ein Text so ist wie er ist. Da sich diese Arbeit auch mit dem „warum“ in den einzelnen Dokumenten in der Asylpolitik beschäftigt, wird die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse kurz dargestellt.

Wichtig für diese Arbeit ist, dass sie unter einem vergleichenden Aspekt geschrieben ist. Sie bedient sich der vergleichenden Politikwissenschaft als Methode.

Folgend eine kurze Darstellung der in dieser Arbeit verwendeten methodischen Herangehensweise, gefolgt von der Formulierung der Forschungsfragen und Forschungshypothesen.

4.1. Qualitative Inhaltsanalyse

Folgender Grundgedanke liegt der Methode der Inhaltsanalyse zugrunde:

„Ein Ziel der Inhaltsanalyse neben der Beschreibung und Auswertung des eigentlichen Textinhaltes ist es also, aus den manifesten Merkmalen eines Textes auf Zusammenhänge seiner Entstehung und Verwendung zu stoßen.“⁷³

Die qualitative Inhaltsanalyse analysiert einen Text, wobei wichtige Elemente des Textes so zueinander in Beziehung gestellt werden, dass die eine Analyse leitende Fragestellung beantwortet werden kann.⁷⁴ Laut Mans ist es für die qualitative Inhaltsanalyse wesentlich, dass sie als Methode auf den von ihr analysierten Text zugreift, um ihm ein Prädikat zuzuschreiben, dass von der Forschungsfrage determiniert ist⁷⁵.

⁷³ Attleslander, Peter (2003): Methoden der empirischen Sozialforschung. Walter de Gruyter. Berlin. S. 217.

⁷⁴ Vgl. Mans, Dieter (2006): Qualitative Inhaltsanalyse IN: Schmitz/Schubert (Hg.) 2006: Einführung in die Politische Theorie und Methodenlehre. Verlag arbara budrich, Opladen. S. 131.

⁷⁵ Vgl. Ebenda, S. 132

Bei der inhaltlichen Analyse von Gesetzestexten, wie sie in dieser Arbeit durchgeführt wird, ist laut juristischer Methodenlehre auch darauf zu achten, „den Inhalt der in einer bestimmten Rechtsordnung vorgefundenen Normen zu klären, diese allenfalls zu erweitern oder einzuschränken“⁷⁶

4.2. Vergleich als Methode

Allgemein gilt für diese Arbeit, dass sie auf einer vergleichenden Perspektive beruht. Der Untersuchungsgegenstand der vergleichenden Politikwissenschaft ist immer „das Politische“, Entscheidungen öffentlichen und legitimen Charakters.⁷⁷

Auch wenn die vergleichende Politikwissenschaft als Methodik eher praktisch angewandt als theoretisch diskutiert wird, so ist sie laut Nohlen doch „die Methode, die der Politikwissenschaft in besonderem Maße eigen ist“⁷⁸.

Nohlen führt an, dass es zwei Grundverständnisse bezüglich des Terminus Vergleichende Methode gäbe, nämlich ein umfassenderes und ein engeres, wobei anzumerken ist, dass in dieser Arbeit von dem umfassenderen Verständnis ausgegangen wird.

- Im Bereich des umfassenderen Verständnisses von vergleichender Methode gibt es verschiedene Bedeutungszuweisungen. Hierbei gibt es den Zugang, dass der Vergleich mit Wissenschaft einhergeht und somit alles an Politik zugleich auch vergleichend ist. Hierzu meint Nohlen jedoch, dass methodologischer Reflexion der Boden entzogen würde, wenn alle sozialwissenschaftlichen Methoden undifferenziert als vergleichend gelten würden⁷⁹.

Auf der anderen Seite ist das Resultat aus den Vergleichen die Formung politikwissenschaftlicher Begriffe, die dadurch nicht am Einzelphänomen orientiert sind.

Weiters wird angeführt, dass der Vergleich an sich das Kriterium bewertender Interpretation empirischer Befunde darstellt. Dies kann sich auf verschiedene Weisen manifestieren. Einerseits über einen Vergleich von Modellen oder

⁷⁶ Kerschner, Ferdinand (1997). Wissenschaftliche Arbeitstechnik und –Methodik für Juristen, Wien. S. 30.

⁷⁷ Vgl. Jahn, Detlef (2006). Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden. S. 29.

⁷⁸ Nohlen, Dieter (1994): Vergleichende Methode IN: Kritz, J., Nohlen D., Schultze R.-O. (Hg.) (1994): Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden. S.507-517. Verlag C.H. Beck München. S. 507

⁷⁹ Vgl. ebenda, S. 507

verschiedenen Ländern, wie dies auch die Vereinten Nationen beispielsweise in ihrem Human Development Report vornehmen.

Zusätzlich kann man in diesem umfassenderen Verständnis von vergleichender Methode den Vergleich als Möglichkeit ansehen, bisher Unbekanntes verständlich zu machen, um auf Neuentdeckungen hinzuweisen bzw. Besonderes hervorzuheben und schließlich um zu systematisieren.⁸⁰

- Die Vergleichende Methode im engeren Sinne ist als eine sozialwissenschaftliche Methode neben der anderen zu sehen und wird zur empirischen Generalisierung und zur Überprüfung von Hypothesen verwandt.⁸¹

4.3.Forschungsfragen

Hier werden die für diese Arbeit relevanten Forschungsfragen angeführt, die durch die Bearbeitung des Themas beantwortet werden sollen:

1. Wie gestaltet sich Asylpolitik in Österreich und der EU?
2. Welche Akteure bestimmen Asylpolitik in Österreich und in der EU?
3. Bietet der Neofunktionalismus ein Konzept zur Erklärung der Entwicklungen im Bereich Asylpolitik?
4. Geht das Asylgesetz 2005 in Richtung gemeinsamer EU Asylpolitik?

Durch diese Forschungsfragen ergeben sich folgende Forschungshypothesen, die in dieser Arbeit bearbeitet und überprüft werden sollen.

4.4.Forschungshypothesen

Hypothese 1: Die Asylpolitik wird in Österreich generell als Politik der Inneren Sicherheit gesehen, daher ist anzunehmen, dass sich stärkere Harmonisierung auf EU Ebene eher schwierig gestaltet.

⁸⁰ Vgl. Nohlen, Dieter (1994): Vergleichende Methode IN: Kritz, J., Nohlen D., Schultze R.-O. (Hg.) (1994): Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden. S.507-517. Verlag C.H. Beck München. S. 508f

⁸¹ Vgl. Ebenda. S. 509

Hypothese 2: In Österreich besteht eine spezifische Akteurskonstellation im Bereich Asylpolitik, da die kleinere Regierungspartei bzw. Oppositionspartei FPÖ und das auflagenstärkste österreichische Medium „Kronen Zeitung“ eine gewisse Definitionsmacht für Begriffe im Bereich Asylpolitik erreicht haben.

Hypothese 3: Wenn man im Bereich der gemeinsamen EU Asylpolitik derzeit nicht von Spill Over sprechen kann, sind Konzepte wie „Spill back“ oder „Spill around“ zutreffender.

Hypothese 4: Im Sinne des Neofunktionalismus müsste für die Zukunft gelten, dass, wenn Österreich (und die anderen Mitgliedstaaten) die (auch ökonomischen) Vorteile eines gemeinsamen EU weiten Asylwesens erkennen, die Integration weiter voranschreitet und ein Spill-Over möglich ist.

5. Das Asylland Österreich – Historischer Rückblick bis zur Asylgesetzesnovelle 2003

5.1. Historischer Rückblick: Flüchtlinge in Österreich

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der österreichischen Vergangenheit im Hinblick auf Flüchtlinge in Österreich seit Ende des zweiten Weltkrieges gemacht. Seit 1945 sind laut UNCHR mehr als 2 Millionen Flüchtlinge nach Österreich gekommen, wovon ca. 700 000 im Land geblieben sind⁸².

In der Zeit nach dem 2. Weltkrieg, kamen viele so genannte „Volksdeutsche“ (meist vertriebene deutsche Minderheiten aus dem Osten) nach Österreich. Neben 6 Millionen ÖsterreicherInnen waren ca. 1,6 Millionen Reichsdeutsche, Volksdeutsche, Flüchtlinge, Heimatvertriebene, Displaced Persons im Land, von denen ca. 1 Million fremdsprachig waren. 1947 kamen weitere 113 000 Flüchtlinge, vorwiegend Volksdeutsche nach Österreich. Bis 1948 wurden ca. 873 000 Nicht-ÖsterreicherInnen repatriert, 872 000 blieben im Land⁸³.

Wie man an den folgenden Ausführungen sehen kann, war Österreich in der historischen Tradition seiner Asylpolitik die Rolle des „Erstasyllandes“ zugefallen.

Schon 1951, ein Jahr nach der Gründung des UNHCR wurde in Wien ein Zweigbüro eingerichtet. Das macht das UNHCR zu der am längsten in Österreich vertretenen UN Organisation⁸⁴.

In den Jahren 1956/57 flüchteten im Zusammenhang mit dem gewaltsamen „Ungarnaufstand“ 180 000 Menschen nach Österreich. Ca. 18 000 blieben in Österreich, die anderen Flüchtlinge erhielten Asyl in anderen Staaten, hauptsächlich in den USA und Kanada.⁸⁵

1968, nach der gewaltsamen Niederschlagung des Prager Frühlings durch die Warschauer-Pakt-Truppen, flüchteten rund 162 000 TschechInnen und SlowakInnen nach Österreich, die größtenteils die Entwicklung in ihrem Heimatland abwarten wollten. 129 000 kehrten nach einiger Zeit wieder in ihr Heimatland zurück. Gut 12000

⁸² Vgl. http://www.unvis.unvienna.org/documents/unis/25vic/25years_vic_unhcr_de.pdf 25.11.2008

⁸³ Vgl. Stanek, Eduard (1985): Verfolgt, Verjagt, Vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945-1984. Europaverlag gesmbH. Wien. S. 17f

⁸⁴ Vgl. http://www.unvis.unvienna.org/documents/unis/25vic/25years_vic_unhcr_de.pdf

⁸⁵ Vgl. Stanek, Eduard (1985): Verfolgt, Verjagt, Vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945-1984. Europaverlag gesmbH. Wien. S. 60ff

Menschen reisten in andere Länder wie die Schweiz, Australien und Kanada weiter. Die Regierung hatte per Erlass allen Flüchtlingen aus der ehemaligen CSSR Asyl gewährt. Bis Anfang 1969 suchten etwa 8 000 TschechoslowakInnen um politisches Asyl in Österreich an, von denen geschätzte 2000 tatsächlich im Land blieben⁸⁶.

Es war ein Novum, als Österreich 1972 im Rahmen von international vereinbarten Quoten auf Ersuchen des UNHCR zum ersten mal Flüchtlinge von außerhalb Europas, so genannte „Kontingentflüchtlinge“ aufnahm. Zuerst wurde eine Gruppe von etwa 200 indisch-stämmigen Ugandern für ständigen Aufenthalt aufgenommen, weitere 1400 sollten nach Österreich gebracht werden und von dort in andere Asylländer weiterziehen, danach kamen 1975 Menschen aus südamerikanischen Militärdiktaturen Chiles und Argentinien – all dies aufgrund von Vermittlung des UNHCR. Eine Gruppe KurdInnen fand ebenfalls Aufnahme. Bis zum Ende der 70er Jahre fanden Menschen von außerhalb Europas fast ausschließlich durch die Vermittlung des UNHCRs Aufnahme in Österreich⁸⁷. Gegenüber AsylwerberInnen aus der so genannten 3. Welt war Österreich nie ein liberales Asylland, diese wurden eher restriktiv behandelt.

Zu einer dritten großen Fluchtbewegung kam es, als 1980/81 in Polen das Kriegsrecht verhängt wurde. Es kamen 120 000 bis 150 000 polnische Flüchtlinge nach Österreich, 33 000 von ihnen stellten einen Asylantrag. 90% von ihnen reisten in Drittländer weiter⁸⁸.

Zur Stimmung in der Bevölkerung ist erwähnenswert, dass die Ungarnflüchtlinge und die Flüchtlinge aus der ehemaligen CSSR mit Hilfsbereitschaft und Verständnis von den ÖsterreicherInnen aufgenommen wurden. Die PolInnen, die in den frühen 1980er Jahren nach Österreich flüchteten wurden in der öffentlichen Meinung nicht schlicht als politische Flüchtlinge angesehen – der Terminus „Wirtschaftsflüchtling“ fand in der öffentlichen österreichischen Diskussion Zuspruch.

⁸⁶ Vgl. Stanek, Eduard (1985): Verfolgt, Verjagt, Vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945-1984. Europaverlag gesmbH. Wien. S. 87ff

⁸⁷ Vgl. Stanek, Eduard (1985): Verfolgt, Verjagt, Vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945-1984. Europaverlag gesmbH. Wien. S. 98ff

⁸⁸ Vgl. http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/asylpolitik_in_oesterreich.html
25.11.2008

Ende der 1980er Jahre wurde deutlich, dass Österreich von einem „Transit-Asylland“ ausgehend, zu einem Land mit regulärer Immigration aus Ost- und Südeuropa geworden war.⁸⁹

Am Ende der 1980er Jahre steigt die Anzahl der Flüchtlinge aus dem osteuropäischen Raum an, was durch das Zusammenbrechen der kommunistischen Staaten in Osteuropa bedingt war.

Es stellten beispielsweise im Jahr 1988 zehn Mal so viele PolInnen einen Asylantrag in Österreich als 1987. Nachdem die Situation sich in Ländern wie Ungarn, der ehemaligen Tschechoslowakei und Polen - auch in Bezug auf Menschenrechte verbesserte und auch beschleunigte Asylverfahren für AntragstellerInnen aus diesen Ländern eingeführt wurden, ging die Zahl der Asylsuchenden aus diesen Ländern bis 1989 wieder zurück. Trotzdem stellten immer mehr Menschen aus Osteuropa bis 1990 in Österreich einen Asylantrag. Besonders aus Bulgarien und vor allem der große Andrang an Flüchtlingen aus Rumänien hielt bis Ende der 1980er und bis Anfang der 1990er Jahre an⁹⁰.

Die steigende Zahl der Asylanträge zog aber auch Tendenz zu einer geringeren Anerkennungsquote nach sich. Feststellbar war, dass verstärkt Flüchtlinge von außerhalb Europas nach Österreich kamen und die Menschen, die in Österreich Asyl erhielten, auch tatsächlich im Land blieben⁹¹.

Innerhalb Österreichs kam es zu einer verschärften „Ausländerdebatte“. Im Jahr 1991 wurde ein neues Asylgesetz verabschiedet. In der Folge wurden weniger Asylanträge in Österreich gestellt und auch weniger anerkannt. So kam Österreich eine Vorreiterrolle bei der Begrenzung von Zuwanderung zu – die Politik der *geschlossenen Grenze* hatte begonnen⁹².

Während des Krieges in Ex-Jugoslawien kamen zwischen 1991/92 ca. 13 000 Flüchtlinge aus Kroatien nach Österreich, wurden versorgt und kehrten zu großen Teilen 1992 wieder zurück. Im selben Jahr kamen an die 90 000 „De-facto-Flüchtlinge“ aus Bosnien-Herzegowina nach Österreich. Auch wenn ca. 60 000 von

⁸⁹ Vgl. Wischenbart, Rüdiger (1995): Traiskirchen von innen. Flüchtlingspolitik zu Beginn der 80er Jahre. IN: Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Dachs Verlag Ges.m.b.H. Wien. S. 208

⁹⁰ Vgl. Eberhartinger, Elisabeth (1993). Asylpolitik in Österreich. Diplomarbeit. Innsbruck. S. 50f

⁹¹ Vgl. http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/asylpolitik_in_oesterreich.html 25.11.2008

⁹² Vgl. Wischenbart, Rüdiger (1995): Traiskirchen von innen. Flüchtlingspolitik zu Beginn der 80er Jahre. IN: Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Dachs Verlag Ges.m.b.H. Wien. S. 208

ihnen 1995 wieder nach Bosnien zurückkehrten, so machten die 30 000 in Österreich verbleibenden dies zur größten Aufnahmeaktion in der „Asylgeschichte“ Österreichs⁹³.

Während des Kosovo-Konfliktes waren insgesamt fast 795 000 Menschen auf der Flucht. Die meisten von ihnen flohen in die Nachbarländer. Österreich nahm ca. 5000 von ihnen auf. Im Sommer 1999 setzte die erste Rückkehrbewegung ein. 1999 wurden mehr Anträge als in den Jahren davor positiv erledigt (ca. 19%, 1997 lag die positive Zuerkennungsquote noch bei 8,1%).⁹⁴

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Österreich gegenüber ost- und südosteuropäischen Flüchtlingen, vor allem in Krisenzeiten, relativ offen agiert hat. Vor allem die Zeiten des Eisernen Vorhangs aber auch des Jugoslawienkrieges nehmen dabei eine besondere Stellung ein. Ein weiterer Denkanstoß wäre, zu hinterfragen, ob diese „Nachbarschaftshilfe“ noch aus Zeiten der Assimilierungspolitik der Habsburgermonarchie stammt.

Gegenüber Flüchtlingen aus dem außereuropäischen Raum war Österreich als Asylland sehr reserviert. Erst in den 70er Jahren kamen durch Vermittlung der UNHCR erste „Kontingentflüchtlinge“ nach Österreich. Der zunehmende Anteil an Flüchtlingen aus dem außereuropäischen Raum wird als Mitgrund für die restriktivere Asylpolitik Österreichs gesehen, was in der Verabschiedung eines strengeren und ausgehölterten Asylgesetzes 1991 mündete und seither fortgesetzt wird.

5.2. Asylgesetzgebung in Österreich – ein Rückblick

Im Jahr 1948 wurde von den Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als erstes allgemein gültiges Dokument zur Sicherung von Grund- und Freiheitsrechten des Menschen verabschiedet. Bald danach, 1950 wurde vom Europarat die Europäische Menschenrechtskonvention beschlossen, in der die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthalten ist.⁹⁵

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die sich mit der Rechtsstellung von Flüchtlingen beschäftigt, wurde am 28.08.1951 von den Mitgliedern der UN

⁹³ Vgl. http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/asylpolitik_in_oesterreich.html
25.11.2008

⁹⁴ Vgl. Ebenda. 25.11.2008

⁹⁵ Vgl. Ebenda. 25.11.2008

Vollversammlung unterzeichnet und trat am 22.4.1954 in Kraft. Von Österreich wurde sie mit dem BGBl 1955/55 in die Verfassung übernommen.

Das erste Asylgesetz in Österreich wurde im Jahr 1968 erlassen. Bis dahin war die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft durch die Fremdenpolizei nur eine Vorfrage in einem fremdenpolizeilichen Verfahren. Mit der Einführung des Asylgesetzes 1968 wurde die Entsprechung eines Flüchtlings nach Bestimmungen der GFK bescheidmäßig festgestellt. Daran geknüpft war dann das dauernde Aufenthaltsrecht in Österreich⁹⁶.

Mit diesem Gesetz war auch eine rechtliche Durchsetzbarkeit des Asylanspruchs für AsylwerberInnen gegeben. Es handelte sich im Großen und Ganzen also um eine Durchführungsbestimmung zur GFK, hatte aber eine geringe Regelungsdichte, was die Bestimmungen von Fall zu Fall „dehnbar“ machte. Außerdem war der zeitliche Rahmen nicht begrenzt, wodurch sich Verfahren über Jahre hinweg ziehen konnten. Schließlich hatten beispielsweise Familien geringe Chancen, da ein/e Ehepartner/In eines bereits anerkannten Konventionsflüchtlings keine Rechtsanspruch hatte⁹⁷.

1991 wurde ein neues Asylgesetz verabschiedet, mit dem Argument, „Asylmissbrauch“ bekämpfen zu wollen.

Mit dem AsylG 1992 wurde eine „Abschreckungs- und Abwehrtaktik“ realisiert. Vor allem das Instrument der „rechtsmittellosen Verfahrensbeschleunigung“ wurde durchgesetzt. Dies zeigte sich in beschleunigten Mandatsverfahren bei „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen und hierbei eingeschränkten Ermittlungsverfahren. Zentral in diesem Gesetz war ebenso die „extensive Interpretation“ des Drittlandschutzes. Somit wurde politische Verfolgung ausgeschlossen, wenn ein/e AsylwerberIn bereits durch ein „sicheres Drittland“ eingereist war (der sog. Grundsatz der anderweitigen Verfolgungssicherheit).⁹⁸

1998 trat schließlich das neue Asylgesetz (AsylG 1997), gemeinsam mit dem Fremdengesetz (FrG 1997) und mit dem Bundesgesetz über den Unabhängigen Bundesasylsenat, in Kraft.

⁹⁶ Vgl. http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/asylpolitik_in_oesterreich.html
25.11.2008

⁹⁷ Vgl. Riedl, Christoph (1996): Die österreichische Asylpolitik seit dem 1. Juni 1992 und ihre Auswirkung auf die Betroffenen. Dipl. Wien.

⁹⁸ Vgl. Dimmel, Nikolaus (2006) : Politik der inneren Sicherheit. IN :
Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/lauber/Müller/Tálos (Hg.) : Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz'sche
Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 647

Das AsylG 1997, das 1998 in Kraft trat, setzte einerseits EU-rechtliche Verpflichtungen wie Schengen und Dublin um. Es war aber auch eine Reaktion auf Kritik der NGOs (z.B. UNHCR), dass den Organen der Fremdenpolizei- und Grenzkontrollbehörden die Bedeutung und Reichweite des Non-Refoulement – Prinzip weitgehend unbekannt sei. Es wurde aber trotzdem weitgehend die „bewährte“ Zurück- und Abschiebep Praxis des AsylG 1992 fortgesetzt. Änderungen gab es vor allem im Bereich des Familiennachzugs im Sinne des Rechtes auf Familienleben. Auch Unterscheidungen zwischen dauerhaft Niedergelassenen und zeitlich befristeten Aufenthalten wurden getroffen⁹⁹.

2003 wurde schließlich die langjährig diskutierte „Betreuungsvereinbarung“ zwischen Bund und Ländern gem. Art. 15 B-VG über die Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde beschlossen, die bis heute in der öffentlichen Diskussion immer wieder auftaucht.

Im Jahr 2003 wurde von der ÖVP – FPÖ Regierung eine umstrittene und vor allem von NGOs heftig kritisierte Asylgesetzesnovelle beschlossen, die erhebliche Einschränkungen im Asylrecht bedeutete.

Es wurde beispielsweise die Möglichkeit für eine Asylantragstellung aus dem Ausland oder an der österreichischen Grenze abgeschafft, die Kompetenzen der Sicherheitsorgane wurden ausgeweitet, Folgeanträge erschwert, die Drittstaatenklausel zur Filterung offensichtlich unbegründeter Asylanträge in eine neue Fassung gebracht, das Neuerungsverbot im Berufungsverfahren, die Ausweisung durch Asylbehörden bei Ablehnung des Asylantrags, sowie die zwingende Beantragung der aufschiebenden Wirkung von Berufungen eingeführt¹⁰⁰.

Die Novelle trat 2004 in Kraft, wurde aber vom Verfassungsgerichtshof in den Punkten Neuerungsverbot, Abschiebeschutz und Schubhaftbedingungen als verfassungswidrig aufgehoben wurde.

Dies gab den Anstoß, ein neues Gesetz zu verabschieden, dass AsylG 2005, das in Punkt 8 dieser Arbeit detailliert dargestellt werden soll.

⁹⁹ Vgl. Dimmel, Nikolaus (2006) : Politik der inneren Sicherheit. IN : Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/lauber/Müller/Tálos (Hg.) : Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. 647

¹⁰⁰ Vgl. Ebenda. Wien. 647f

6. Die Asylpolitik der Europäischen Union – von der Vergangenheit bis zur Gegenwart

Dieses Kapitel beschäftigt sich eingehend mit der Entwicklung der EU Asylpolitik bis zum heutig anwendbaren vertragsrechtlichen Stand. Weiters wird der Gesetzgebungsprozess innerhalb der EU in der Asylpolitik beleuchtet, gefolgt von einer Darstellung der wichtigsten Akteure in diesem Kontext. Den Abschluss bildet eine neofunktionalistische Betrachtung der bisherigen Entwicklungen in der EU Asylpolitik.

6.1. Historischer Rückblick: Asylpolitik der EU bis zum Vertrag von Maastricht

Erste Bestrebungen einer staatenübergreifenden Flüchtlingspolitik gab es 1921 mit der Einrichtung der „High Commission for Refugees“ durch den Völkerbund, der mit der Betreuung von russischen und später armenischen, assyrischen und türkischen Flüchtlingen beauftragt war. Der 1938 eingesetzte High Commissioner of the League of Nations für Refugees, ebenso durch den Völkerbund gegründet, löste diesen aber ab und war fortan für alle Flüchtlingsgruppen zuständig¹⁰¹.

Da durch die Entwicklungen des 2. Weltkrieges vielen Menschen zu Flüchtlingen wurden, wurde 1943 die United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) gegründet, die sich um die vielen, so genannten „Displaced Persons“ kümmern sollten.

Weiters wurde nach der Gründung der Vereinten Nationen 1945, im Jahr 1948 deren Flüchtlingsorganisation, die International Refugee Organization (IRO) gegründet und 1949 schließlich das UNHCR¹⁰².

Essentiell war die 1951 verabschiedete Genfer Konvention, die erstmals den Begriff „Flüchtling“ definierte.

In den Gründungsdokumenten der EGKS, EURATOM und EWG war Asylpolitik kein Thema, genauso wenig wie in der aktiven Politik, da die Gemeinschaften ja nur in Bereichen tätig werden durften, für die sie vertraglich bemächtigt waren. Asylrechtsfragen und –Probleme wurden also nur in zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen thematisiert.

¹⁰¹ Vgl. Wolfrum, Rüdiger (Hg.) (1991): Handbuch Vereinte Nationen. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München. S. 153ff.

¹⁰² Vgl. Ebenda. S. 156f.

Ab 1975 wurden Themen der Einwanderung, des Asylrechts und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in der TREVI (franz. für Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale)- Gruppe aufgegriffen. Zuständig waren die Innen- und Justizminister der EG-Mitgliedsstaaten, wobei vordergründiges Ziel dieser TREVI –Gruppen die Bekämpfung des Terrorismus war¹⁰³.

6.1.1. Schengen I

Im Jahr 1985 wurde in der luxemburgischen Stadt Schengen von Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden das Schengener Übereinkommen (Schengen I) unterzeichnet. Der Schengener Prozess war eine schrittweise Entwicklung. Dieser Prozess war treibende Kraft für freien Personenverkehr und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und wurde 1984 mit dem Saarbrückener Abkommen begonnen, in dem die Aufhebung von Grenzformalitäten zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich beschlossen wurde. Schengen I sah die rechtlichen Maßnahmen für einen schrittweise Abbau von Grenzkontrollen im Schengener Raum vor¹⁰⁴.

Erwähnenswert ist, dass das Schengener Übereinkommen Teil des Völkerrechts ist, da es außerhalb der Europäischen Union abgeschlossen wurde. Im Schengener Abkommen von 1985 bzw. im Durchführungsübereinkommen zu Schengen von 1990 (Schengen II), völkerrechtlich bindende Verträge, waren erstmals auch rechtlich bindende Bestimmungen bezüglich Asyl enthalten, die Zuständigkeiten der einzelnen Staaten für die Prüfung eines Asylantrages regelten¹⁰⁵.

1986 wurde von den EG Mitgliedstaaten die EEA (Einheitlich Europäische Akte) verabschiedet, welche die Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 zum Ziel hatte, in dem ein freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Als Folge der EEA wurde 1986 die „Ad-hoc Gruppe Einwanderung“

¹⁰³ Vgl. Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 419

¹⁰⁴ Vgl. Taschner, Hans (1997): Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 12ff

¹⁰⁵ Vgl. Ebenda. S. 15ff

gebildet. Eine deren 5 Untergruppen hat sich mit Asylrecht beschäftigt und das Dubliner Übereinkommen von 1990 erarbeitet¹⁰⁶.

Im März 1987 verabschiedete das Europäische Parlament einige Grundsätze für den Umgang mit AsylwerberInnen, die für alle Mitgliedsstaaten zu gelten haben. Darin enthalten sind beispielsweise das Non-Refoulement Prinzip und die Möglichkeit gegen negative Bescheide mit aufschiebender Wirkung zu berufen. 1989 wurde vom Europäischen Rat erstmals ein Dokument verabschiedet, das die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik auf Grundlage der GFK zum Ziel hat¹⁰⁷.

6.1.2. Schengen II

Die fünf ursprünglich unterzeichnenden Staaten des Schengen I Abkommens, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland und Frankreich unterzeichneten 1990 auch das Schengen II Abkommen, das die Abschaffung der Binnengrenzen zum Ziel hatte, also einen gemeinsamen Binnenmarkt schaffen will. Asylrechtlich relevant ist es hinsichtlich des sog. „One-chance-only-Prinzips“, im Sinne von nur einem für ein Asylbegehren zuständigen Staat¹⁰⁸.

Um dies zu erreichen, verabschiedeten die Schengen Staaten 1990 das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (Schengen II), einen ratifikationsbedürftigen Staatsvertrag, der 1993 in Kraft trat.

Die fünf ursprünglichen Vertragsparteien, legten in einer der Schlussakte beigefügten Erklärung fest, dass das Übereinkommen erst in Kraft gesetzt werden soll, wenn alle Voraussetzungen vorliegen und die festgelegten besonders strengen Kontrollen an den Außengrenzen durchgeführt werden können – somit kein „Sicherheitsdefizit“ besteht¹⁰⁹. In diesem Kontext begann auch die Diskussion um die „Festung Europa“. Weiters zu Schengen II beigetreten sind: Italien (1990), Spanien und Portugal (1991), Griechenland (1992), Österreich (1995), Finnland, Schweden, Dänemark (1996).

¹⁰⁶ Vgl. Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main. S. 43ff

¹⁰⁷ Vgl. Khoschsorur, Puja (2004): Das Asylrecht der Europäischen Union und ihr Einfluss auf das österreichische Asylgesetz 2004. Diplomarbeit, Graz. S. 7f

¹⁰⁸ Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990, Art. 29

¹⁰⁹ Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, Schlussakte vom 19. Juni 1990

Durch ein Protokoll zum Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen Besitzstand in den EU Rahmen einbezogen. Die nach 2004 zur EU beigetretenen Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn sind Schengen Mitglieder (2007). Bulgarien, Zypern und Rumänien sind noch in der Vorbereitungsphase zur Komplettierung des SIS¹¹⁰ II wodurch die Grenzkontrollen abgeschafft werden können. 2008 ist auch die Schweiz zur Schengenzone beigetreten. Island und Norwegen gehören ebenfalls der Schengen Zone an (seit 2000), obwohl sie keine EU-Mitglieder sind. Irland und das Vereinigte Königreich nehmen eine Sonderstellung ein. Sie sind zwar EU- Mitglieder, nehmen aber nicht an Schengen teil. Laut dem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam können sich Irland und das Vereinigte Königreich jedoch an allen oder an Teilen der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands beteiligen. Sie tun dies in den Bereichen der Zusammenarbeit der Polizei und Justiz in Strafsachen, SIS und Drogenbekämpfung¹¹¹.

Zentral für Schengen II war, dass Binnengrenzen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen, was mit einer Reihe von Ausgleichsmaßnahmen einherging.

Es wurde so genannte Schengen Standard festgesetzt: die einheitliche Kontrolle der Außengrenzen, die Vereinheitlichung des Einreise- und Visumrechts, Regelungen über den Reiseverkehr von Drittstaatsangehörigen, gemeinsame Bekämpfung von Betäubungsmittelkriminalität, verstärkte polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit und Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS)¹¹².

Wichtig ist zu erwähnen, dass im Schengener Durchführungsabkommen es nie Ziel war, das Asylrecht der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. In Kapitel 7, Artikel 29 wird ausdrücklich angemerkt, dass sich jede Vertragspartei das Recht vorbehält, *„einen Asylbegehrenden nach Maßgabe ihres nationalen Rechts und unter Berücksichtigung ihrer internationalen Verpflichtungen in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen“*¹¹³.

¹¹⁰ „Das Schengener Informationssystem (SIS) ist ein Informationssystem, das den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen über bestimmte Personengruppen und Arten von Sachen ermöglicht. Es stellt somit eine wesentliche Bedingung des reibungslosen Funktionierens des Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts dar.“

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/police/schengen/fsj_police_schengen_de.htm, 20.12.2008

¹¹¹ Vgl. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33020.htm>, 20.12.2008

¹¹² Vgl. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/police/schengen/fsj_police_schengen_de.htm, 20.12.2008

¹¹³ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19.Juni 1990, Kapitel 7, Art. 29

Auch Regelungen zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren sind im Schengener Abkommen enthalten, die bis zum in Kraft treten des Dubliner Übereinkommens 1997 galten. Der Artikel 142 des Schengener Durchführungsübereinkommens regelt diesen Fall:

„Werden Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften Übereinkommen im Hinblick auf die Verwirklichung eines Raumes ohne Binnengrenzen geschlossen, so vereinbaren die Vertragsparteien, unter welchen Voraussetzungen die Bestimmungen dieses Übereinkommens unter Berücksichtigung der entsprechenden Bestimmungen der erwähnten Übereinkommen ersetzt oder geändert werden müssen“¹¹⁴.

In Kapitel Sieben des Schengener Durchführungsübereinkommens ist die „Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren“ festgelegt.

Artikel 29 legt fest, dass nur ein Vertragspartner für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig ist. In Artikel 30 werden Kriterien festgelegt, nach denen eine Vertragspartei für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist:

Zuständig ist jenes Land, das dem/r Asylsuchenden bereits einen Sichtvermerk oder eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt hat, bzw. über das der/die AsylwerberIn in den Schengen Raum eingereist ist¹¹⁵.

Auch Artikel 31 bis Artikel 38 beschäftigen sich mit Bestimmungen bezüglich eines Asylverfahrens. Besonders erwähnenswert sind Artikel 37 und Artikel 38. Hier werden Kooperationen zwischen den Vertragsparteien vereinbart. Diese beziehen sich auf den Austausch von statistischen Daten, Daten über Herkunftsländer, Daten die zur Bearbeitung eines Asylantrages wichtig sind bzgl. Identität, Ausweispapiere, Angaben zur Identifizierung, Aufenthaltsort und Reisewege, Aufenthaltstitel und Sichtvermerke, Ort der Einreichung des Asylbegehrens und gegebenenfalls. Einreichung eines früheren Asylantrages¹¹⁶.

Um eine Parallelentwicklung neben der Europäischen Union zu verhindern wurde das völkerrechtliche Schengen System mit dem Vertrag von Amsterdam in den institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU eingegliedert.

Bei EU-Beitrittsverhandlung muss das Schengen Acquis vollständig übernommen werden, mit dem Ziel - wenn Evaluierungs- und Prüfverfahren in den Beitrittsstaaten

¹¹⁴ Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990, Art. 142, Abs. 1

¹¹⁵ Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990, Art. 30

¹¹⁶ Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990, Art. 37 und 38

abgeschlossen sind - ein hohes „Sicherheitsniveau“ zu garantieren - den Schengen Raum um diese zu erweitern¹¹⁷.

6.1.3. Dublin I

Das Dubliner Übereinkommen (Dublin I) wurde 1990 von den 12 EG Staaten beschlossen. Es ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union für in jenen gestellte Asylanträge bestimmt. Am 1. September 1997 trat das Dubliner Übereinkommen für alle Mitgliedstaaten in Kraft, ebenfalls ratifiziert wurde der Vertrag von Norwegen und Island. Das Schengen Durchführungsübereinkommen von 1990, das 1995 in Kraft getreten ist, ist mit dem Dubliner Übereinkommen in großen Teilen übereinstimmend, da in beiden Fällen die Kriterien für die Zuständigkeit eines Staates für die Prüfung eines Asylantrages festgelegt werden.

Konkret regelt das Dubliner Übereinkommen, welcher EU-Mitgliedstaat für die Prüfung des in einem der Mitgliedstaaten gestellten Asylantrag zuständig ist und soll für jede/n Asylwerber/In die Durchführung eines Asylverfahrens sicherstellen. Kein Antrag soll unbehandelt bleiben und das EURODAC System soll Mehrfachverfahren ausschließen¹¹⁸.

Folgend ein kurzer Exkurs zum Thema EURODAC: Das EURODAC System ist ein System für den Vergleich von Fingerabdrücken von AsylwerberInnen und illegalen EinwanderInnen.

Dem System liegt das Problem zugrunde, dass es sich oft schwierig gestaltet herauszufinden, ob ein/e Asylwerber/in bereits in einem anderen EU- Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat. Dieser Problemstellung soll das EURODAC System der Fingerabdrücke Abhilfe schaffen. Hierfür wurde durch die zuständigen Minister 2000 eine Verordnung und später eine Durchführungsverordnung erlassen, die per Veröffentlichung im Amtsblatt im Jänner 2003 ihre rechtliche Wirkung entfaltet hat.

¹¹⁷ Vgl. Schauer, Martin (2000): Schengen – Maastricht – Amsterdam. Auf dem Weg zu einer flexiblen Union. Verlag Österreich, Wien. S. 255

¹¹⁸ Vgl. Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main. S. 168ff

Somit werden jedem/r Asylwerber/in ab 14 Jahren Fingerabdrücke abgenommen. Diese werden an die Zentralstelle bei der Kommission gesendet, welche die Abdrücke vergleicht. Die Informationen werden danach wieder an die Mitgliedstaaten zurückgeschickt. Die Daten bleiben 10 Jahre lang gespeichert und die betroffenen Personen müssen über die eventuelle Speicherung ihrer Daten informiert werden¹¹⁹.

6.1.4. Der Vertrag von Maastricht

Am 1. November 1993 trat der Vertrag von Maastricht in Kraft, durch den die Europäische Union gegründet wurde. Der Vertrag von Maastricht, auch genannt EU-Vertrag war ein Meilenstein in der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, weil er die Schaffung der Politischen Union festschreibt. Asylpolitik wurde hier als „Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“ titulierte. Im Politikfeld Justiz und Inneres begann die Zusammenarbeit der „Dritten Säule“, in deren Zuständigkeit auch Asylpolitik fiel. Die Miteinbeziehung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente war jedoch nicht vorgesehen. Dadurch behielten die Nationalstaaten ihre Kompetenzen weitgehend – die Zusammenarbeit erfolgte auf intergouvernementaler Ebene. Eine Harmonisierung des Asylrechts war schwierig, da die dritte Säule nur über Kompetenzen wie gemeinsame Maßnahmen, Standpunkte und Empfehlungen verfügte, die einstimmig ausfallen mussten und nicht bindend in nationales Recht umgesetzt werden mussten¹²⁰.

Um den Bestimmungen des Dubliner Übereinkommens besser entsprechen zu können, beschlossen die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EU Mitgliedstaaten 1992 die Einführung eines gemeinsamen Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA). Dieses wurde 2002 aufgelöst und in Übertragung der Kompetenzen an die Kommission in EURASIL (European Union Network for Asylum Practitioners) umgewandelt. EURASIL tagt mehrmals im Jahr und besteht aus Beamten der für Asyl zuständigen Ministerien der derzeit 27 Mitgliedstaaten und der Schweiz, Islands und Norwegens. Auch Vertreter von UNHCR, IOM (International Organisation for Migration) und IKRK (Internationales Komitee des Roten Kreuzes) werden zu den Sitzungen geladen. Die achtmal pro

¹¹⁹ Vgl. Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main. S. 170f

¹²⁰ Vgl. Ebenda. S. 49ff

Jahr stattfindenden Tagungen dienen dem Informationsaustausch über Asyl und sollen mehr Konvergenz auf EU Ebene bezwecken.¹²¹

Auch in der Zeit nach dem Vertrag von Maastricht wurde Zusammenarbeit in der Asylpolitik intergouvernemental geregelt, durch Schengen II und ab 1997 durch das neu in Kraft getretene Dubliner Übereinkommen.

Der nächste Schritt in Richtung gemeinsamer EU Asylpolitik wurde mit dem Vertrag von Amsterdam getätigt.

6.2. Der Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam wurde 1997 beschlossen und trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Durch diesen Vertrag kam es zu einer bedeutenden Ausdehnung der Kompetenzen der EU im Bereich Asylrecht.

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde Asylpolitik von der dritten Säule in die erste Säule der Vergemeinschaftung umgesetzt. Nun hat der Ministerrat die Möglichkeit, Richtlinien zu erlassen, die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen, wobei Richtlinien den Mitgliedstaaten Spielraum in der Umsetzung lassen, nur das vorgegebene Ziel ist verbindlich.

Wesentlich ist auch, dass der Schengen Besitzstand in den Rahmen der Europäischen Union im Rahmen eines Protokolls zum Amsterdamer Vertrag überführt wurde. Hier wurden für einige Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Irland) bestimmte Ausnahmeregelungen („Opt Outs“) getroffen.¹²²

Der Vertrag von Amsterdam wird als die erste Phase der Harmonisierung des Asylrechts in allen EU-Mitgliedsstaaten bezeichnet, wobei das Vereinigte Königreich, die Republik Irland und Dänemark in beigefügten Protokollen zum Amsterdamer Vertrag erklären, an Artikel 63 nicht teilzunehmen.

Mit Titel IV, „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“, Asyl betreffend konkret Artikel 63, wurde ein 5 Jahres Plan zur Beschließung folgender Maßnahmen ausgearbeitet, wobei jede Maßnahme in Übereinstimmung mit der GFK getätigt werden muss:

¹²¹ Vgl. http://www.bamf.de/cln_092/nn_443844/SharedDocs/Glossar/DE/DasBAMF/E/eurasil-asyl.html, 20.12.2008

¹²² Vgl. Wessels, Werner (2008): Das politische System der EU. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 419

1. *Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat;*
2. *Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten;*
3. *Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge;*
4. *Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft;*
5. *Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen*¹²³;

Eine weitere Forderung, die aber nicht im 5-Jahres Rahmen angesiedelt wurde, stellt folgende dar:

6. *Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*¹²⁴

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2010 in zwei Phasen ein gemeinschaftliches Asylsystem zu schaffen. Die EU hat in ihren Bestrebungen zur Harmonisierung des Asylrechts in zwei Phasen unterteilt. Die erste Phase (von 1999-2004) gilt als abgeschlossen. Die Ziele für die zweite Phase bis 2010 sind im Haager Programm festgehalten¹²⁵.

6.2.1. Der Rat in Tampere

Im Oktober 1999, kurz nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU zum Sondergipfel des Rates in Tampere

¹²³ vgl. Vertrag von Amsterdam, VO (EG) 97/C 340/02 Art. 63

¹²⁴ vgl. Vertrag von Amsterdam, VO (EG) 97/C 340/02 Art. 63

¹²⁵ Vgl. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm, 20.12.2008

(Finnland). Ziel dieser Sondertagung war die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union, wie er im Amsterdamer Vertrag festgelegt wurde.

Auf dem Gipfel wurde aber auch festgestellt, dass dieser Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, aber auch erfordert, dass die EU gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt, ebenso wie die die „konsequente Kontrolle der Außengrenzen zu Beendigung der illegalen Einwanderung“ und Kriminalität.

Es wurden folgende erforderlichen Politikelemente festgehalten¹²⁶:

Im Sinne eines EU weiten Migrationskonzeptes sind Partnerschaften mit den Herkunftsländern weiter auszubauen und zu erhalten. Ein EU - weites europäisches Asylsystem soll geschaffen werden, wobei ein Bekenntnis zur GFK und zum Non-Refoulment Prinzip abgegeben wurde. Dieses Asylsystem sollte klare Bestimmungen für die Prüfung zuständigen Mitgliedstaat enthalten, einheitliche Standards im Asylverfahren. Die Schaffung von gemeinsamen Mindestbestimmungen für die Aufnahme eines Flüchtlings wurden ebenso vorgesehen wie die Harmonisierung bei den Bestimmungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in einem Mitgliedstaat und die Verankerung des Status des Subsidiären Schutzberechtigten im Asylsystem. Es wird auch festgehalten, dass UNHCR und andere internationalen Organisationen in diesem Bereich in diesem Kontext konsultiert werden sollten. All die soll zu einem gemeinsamen EU-weiten Asylsystem und einem einheitlichen Asylstatus führen.

Die Frage des vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Flüchtlingen wurde in Tampere ebenso behandelt. Hier stellte der Europäische Rat die Forderung, Einvernehmen zwischen den Mitgliedstaaten auf Basis von Solidarität zu erzielen¹²⁷.

Der Europäische Rat in Tampere hat für die gemeinsame EU Asylpolitik insofern eine wichtige Bedeutung, da in diesem Rahmen erstmals vom Europäischen Rat die Schaffung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts als eines der Hauptziele der Europäischen Union titulierte wurde. Dies war ein politisches Signal, das ausgehend von der bereits durchgeführten Öffnung der Binnengrenzen, über die Schaffung dieses Raumes die Einführung eines EU-weiten gemeinsamen Asylwesens als Ziel vorsieht.

¹²⁶ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Rat vom Tampere
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm 14.1.2009

¹²⁷ Vgl. Ebenda. 14.1.2009

6.2.2. Dublin II

2003 wurde das Dubliner Übereinkommen (Dublin I) durch die Dublin II Verordnung ersetzt. Im Vertrag von Amsterdam waren in Art. 61 und 63 Maßnahmen im Bereich Asylpolitik beschlossen worden. Eine dieser Maßnahmen beinhaltete die Erstellung von *„Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat“*¹²⁸. Dies bildete die primärrechtliche Grundlage für Dublin II.

Die Dublin II Verordnung stellt die momentan weitest reichende Verordnung im Bereich Asylpolitik der Europäischen Union dar. Auch wenn sie „nur“ Zuständigkeiten regelt, so hat die Verordnung Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten und AsylwerberInnen im EU Raum.

Im genauen Wortlaut handelt es sich um die *„Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist“*¹²⁹

Auch die Dublin II Verordnung legt fest, welcher EU-Mitgliedstaat für die Prüfung eines eingebrachten Asylantrags zuständig ist. Die Dublin II Verordnung bezieht sich auf jene Personen, die Schutz im Sinne der GFK suchen, nicht aber für subsidiär schutzberechtigte Personen, die nicht im Sinne der GFK anerkannt werden können¹³⁰.

Der Staat, der die größte Verantwortung für die Anwesenheit des Asylwerbers innehat, soll auch für die Prüfung des Asylantrags zuständig sein, wobei zur Beurteilung Kriterien herangezogen werden, die nacheinander zu prüfen sind. Im Unterschied zum Dubliner Übereinkommen gewichtet die Dublin II Verordnung diese Kriterien neu.

Zu Beginn der Dublin II Verordnung werden in Kapitel I Ziele und Begriffsdefinitionen der Verordnung angegeben. In Kapitel 2 werden die Grundsätze der Verordnung ausgeführt. In Kapitel II wird schließlich auf die „Dubliner Kriterien“ eingegangen.

¹²⁸ Vgl. Vertrag von Amsterdam, VO (EG) 97/C 340/02 Art. 63

¹²⁹ VO (EG) 343/2003

¹³⁰ Vgl. VO (EG) 343/2003 Kapitel 1 Art. 2 f)

Folgende Rangordnung der Kriterien sind in der Dublin II Verordnung in Kapitel III gegeben¹³¹:

- Ist der/die Asylwerber/In ein/e unbegleitete/r Minderjährige/r, so ist jener Mitgliedstaat zuständig, in dem sich ein Familienangehöriger¹³² rechtmäßig aufhält (sofern dies dem Interesse des Minderjährigen entspricht). Wenn kein Familienangehöriger vorhanden ist, ist der Mitgliedstaat zuständig, in dem zuerst der Asylantrag gestellt wurde¹³³.
- Hat ein/e Asylwerber/in eine/n Angehörige/n, dem/der bereits in einem Mitgliedstaat der Aufenthalt aufgrund seines Status als Flüchtling gewährt hat, so ist jener Mitgliedstaat für den/die Antragsteller/in zuständig. Auch wenn noch nicht über den Antrag des Familienangehörigen entschieden ist, so ist ebenso jener Mitgliedstaat zuständig, in dem der/die Familienangehörige den Antrag gestellt hat, wenn die betroffenen Personen das wünschen¹³⁴.
- Wenn ein/e Asylwerber/in einen Aufenthaltstitel oder Visum in einem Mitgliedstaat besitzt, so ist jener Mitgliedstaat zuständig, der den Aufenthaltstitel oder das Visum ausgestellt hat.¹³⁵
- Ist ein/e Asylwerber/in illegal in einen Mitgliedstaat eingereist so ist jener Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrages zuständig. Zwölf Monate nach dem Grenzübertritt endet jedoch die Zuständigkeit. Es ist dann jener Mitgliedstaat zuständig, in dem sich der/die Asylwerber/in fünf Monate lang ohne Unterbrechung aufgehalten hat.¹³⁶
- Reist ein/e Drittstaatsangehörige/r in einen Mitgliedstaat ein, in dem für ihn keine Visumpflicht besteht, so ist jener Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig.¹³⁷
- Stellt ein/e Drittstaatsangehörige/r einen Asylbereich im internationalen Transitbereich eines Flughafens, so ist jener Mitgliedstaat für den Asylantrag zuständig¹³⁸.

¹³¹ Vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 1-4

¹³² laut VO (EG) 343/2003 Art. 2 i) gilt als Familienangehörige/r, wenn die Verbindung schon im Herkunftsland bestanden hat und sich jene Personen auch im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befinden: Ehegatte/Ehegattin oder Langzeitpartner/in, minderjährige Kinder, und bei minderjährigen AntragstellerInnen der Vater oder die Mutter oder der Vormund.

¹³³ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 6

¹³⁴ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 7 und 8

¹³⁵ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 9

¹³⁶ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 10

¹³⁷ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 11

¹³⁸ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 12

- Lässt sich anhand der Kriterien nicht feststellen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, so ist der Mitgliedstaat, in dem der Asylantrag zuerst gestellt wurde für die Prüfung zuständig¹³⁹.
- Stellen mehrere Mitglieder einer Familie (beinahe) gleichzeitig in einem Mitgliedstaat einen Asylantrag und könnte die Familie durch die Anwendung der obigen Kriterien getrennt werden, so gilt, dass der Mitgliedstaat, der für die Asylanträge des größten Teils der Familie zuständig ist, für die Asylanträge aller Familienmitglieder zuständig ist oder, dass der Mitgliedstaat, der laut Kriterien für den Asylantrag des ältesten Familienmitglieds zuständig ist auch für die Asylanträge aller Familienmitglieder zuständig ist.¹⁴⁰

Weiters ist in der Dublin II Verordnung mit Kapitel IV eine humanitäre Klausel enthalten, die besagt, dass jeder Mitgliedstaat aus humanitären Gründen (besonders familiärer und kultureller Art) Familienmitglieder zusammenführen kann, auch wenn er laut Kriterien nicht zuständig ist, vorausgesetzt ist das Einverständnis der betroffenen Personen. Besonders im Fall von Schwangerschaft, eines neugeborenen Kindes, schwerer Krankheit, ernsthafter Behinderung oder hohen Alters sollen AsylwerberInnen die auf andere Personen – Familienangehörige - angewiesen sind, nicht getrennt werden sondern zusammengeführt werden. Auch unbegleitete Minderjährige sollen in die Nähe von Familienangehörigen in einem Mitgliedstaat gebracht werden¹⁴¹.

In Kapitel V der Verordnung werden die Bedingungen für die Aufnahme und Wiederaufnahme eines/r Asylwerber/in in einem Mitgliedstaat festgehalten, in Kapitel VI sind Verwaltungskooperationen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, mit der Kommission und bezüglich Informationsaustauschs festgelegt. In Kapitel VII schließlich sind die Schluss- und Übergangsbestimmungen von Dublin I zu Dublin II festgeschrieben¹⁴².

In Absatz 17 der Rechtsakte wird festgestellt, dass an der Dublin II Verordnung auch das Vereinigte Königreich und die Republik Irland bindend teilnehmen. Laut Absatz

¹³⁹ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 13

¹⁴⁰ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 14

¹⁴¹ vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 15

¹⁴² vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 16-29

18 und 19 ist sie aber für das Königreich Dänemark nicht bindend, in diesem Fall bleibt das Dubliner Übereinkommen in Kraft¹⁴³.

Nach Darstellung der Kategorien und der humanitären Klausel fällt auf, dass bei der Dublin II Verordnung großes Augenmerk auf Familien und Familienzusammenführung gelegt wurde. Wichtig ist auch noch zu erwähnen, dass die Dublin II Verordnung nur Asylanträge behandelt, die *in* den Mitgliedstaaten gestellt werden, was die Möglichkeit auf legale Einreise erschwert und beispielsweise dadurch Schlepperbanden Geschäfte eröffnet.

6.2.3. Der Vertrag von Nizza

Der Vertrag von Nizza, in Kraft getreten 2003, diente der Evaluierung des Vertrages von Amsterdam. Besonders wichtig ist, dass die Bereiche, in denen der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit und nicht mehr einstimmig Entscheidungen fällen kann deutlich ausgeweitet wurden. Auch für den Bereich Asyl gilt die neue Art der Entscheidungsfindung mittels qualifizierter Mehrheit, allerdings nur, wenn der Ministerrat *„Gemeinschaftsvorschriften erlassen hat, in denen die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diese Bereiche festgelegt sind“*¹⁴⁴. Somit wird die so genannte „Passerelle-Beschlussfassung“ wirksam, indem (einfachere) Entscheidungsprozesse mit qualifizierter Mehrheit durch einen vorausgegangenen Einstimmigkeitsbeschluss deutlich erschwert werden.

6.3. Der Gesetzgebungsprozess der EU im Bereich Asylpolitik

Nachdem Gesetzgebungsprozesse in der EU relativ komplex und vielschichtig sind, und in verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich, wird an dieser Stelle nicht auf den Gesetzgebungsprozess in der EU allgemein eingegangen. Folgend werden kurz die wichtigsten Prozesse in der Rechtsetzung im Bereich Asylpolitik in der EU angeführt.

Die Asylpolitik in der EU ist Teil des Bestrebens der Union, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Die Asylpolitik ist Teil der Innen- und

¹⁴³ vgl. VO (EG) 343/2003 Abs. 17-19

¹⁴⁴ Vgl. VO (EG) 2001/C 80/01, Art. 67 in Verbindung mit Art. 63 (1) und (2a) der VO (EG) 97/C 340/02

Justizpolitik der Europäischen Union, die schwerpunktmäßig auch die Einwanderungs- und Visapolitik, die Kontrolle und Überwachung der gemeinsamen Außengrenzen und die Zusammenarbeit in Zivilsachen beinhaltet.

Folgende Ausführungen stellen den Gesetzgebungsprozess der EU im Bereich der Asylpolitik nach dem Vertrag von Nizza, demnach nach derzeitigem Stand dar.

Wichtig ist festzuhalten, dass auch die österreichische Gesetzgebung durch EU-Gesetzgebung beeinflusst wird. Wesentliches Instrumentarium zur Rechtsetzung durch die EU in der Asylpolitik stellt die Richtlinie dar. Sie ist für die Mitgliedstaaten im Sinne des zu erreichenden Ziels verbindlich, die Form und Mittel der Umsetzung in nationalstaatliche Gesetzgebung bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen¹⁴⁵. In der Asylpolitik wurden bisher nur Richtlinien verabschiedet, die eine Mindestnorm enthielten, also den „kleinsten gemeinsamen Nenner“, die zu einer Harmonisierung des Asylrechts auf dieser Basis führen sollen.

Der Bereich Asylpolitik wurde durch den Amsterdamer Vertrag in die erste Säule übertragen, weicht aber immer noch von der Gemeinschaftsmethode ab. Im Vertrag von Amsterdam wurde geregelt, dass in einem Übergangszeitraum von 5 Jahren die Kommission sich das legislative Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilt. Nach diesen fünf Jahren, also ab 2005 besitzt die Kommission das alleinige Initiativrecht.¹⁴⁶ Allerdings muss die Kommission dann den Antrag jedes Mitgliedstaates prüfen, der möchte, dass sie dem Ministerrat einen Vorschlag unterbreitet¹⁴⁷.

Mit dem Vertrag von Nizza wurde für den Großteil des Bereiches Asyl eingeführt, dass das Mitentscheidungsverfahren¹⁴⁸ und qualifizierte Mehrheitsentscheidung nur dann anzuwenden ist, wenn der Ministerrat zuvor einstimmig „*die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze*“¹⁴⁹ für diesen Bereich festgelegt hat.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Monar, Jörg/Neuwahl, Nanette/Noack, Paul (Hg.) (1993): Sachwörterbuch zur Europäischen Union. Alfred Kröner Verlag, Stuttgart. S. 295

¹⁴⁶ Griebenow, Olaf (2003): Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz. Verlag Dr. Kovac. Hamburg.

¹⁴⁷ Ratsinformationen. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit im JI Bereich:
http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=461&lang=de 20.1.2009

¹⁴⁸ Das Mitentscheidungsverfahren räumt dem EP und dem Rat gleiches Gewicht in der Gesetzgebung ein: Die Kommission übermittelt dem Rat und dem Parlament ihren Vorschlag. Wenn nach 2 Lesungen keine Einigung zwischen Rat und Parlament erzielt wird, so wird dies an einen Vermittlungsausschuss weitergeleitet (bestehen aus gleicher Anzahl Rats- und Parlamentsmitglieder. Wenn dieser eine Einigung erzielt hat kommt es zur 3. Lesung. Die Zustimmung beider Organe ist notwendig. Vgl.:

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=DE&id=46> 15.12.2008

¹⁴⁹ Vgl. VO (EG) 2001/C 80/01, Art. 67 in Verbindung mit Art. 63 (1) und (2a) der VO (EG) 97/C 340/02

Der erste dieser Passarellebeschlüsse wurde 2004 getätigt¹⁵¹, dadurch hat sich das Rechsetzungsverfahren einen großen Schritt an das Mitentscheidungsverfahren angenähert¹⁵². Somit gilt grundsätzlich noch immer das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat. Das Europäische Parlament hat eher theoretisch mehr Kompetenz, ihm obliegt jedenfalls das Anhörungsrecht, da es durch das Einstimmigkeitsprinzip nur schwierig zu Mitentscheidungsverfahren kommt¹⁵³.

6.4. Die Akteure innerhalb der EU im Bereich Asylpolitik

Das folgende Kapitel bietet einen Überblick über die wichtigsten Akteure und Aufgaben der EU in der Asylpolitik.

Innerhalb der Europäischen Union fällt das Thema Asylpolitik unter die „Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ bzw. unter den Politikbereich „Inneres und Justiz“.

Aus der Darstellung des Gesetzgebungsprozesses lassen sich bereits folgende AkteurInnen auf EU Ebene Erkennen: Die Kommission, der Rat der EU, das Europäische Parlament und der EuGH.

Der **Rat der Europäischen Union** stellt die Vertretung der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union dar. Er ist die direkte Verbindung zwischen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten und der EU Ebene dar. Für Asylpolitik zuständig ist der „Rat für Justiz und Inneres“. Er besteht aus den Justiz- und Innenminister aller Mitgliedstaaten und tagt etwa alle 2 Monate. Sein Ziel ist die Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und in seinen Zusammenkünften werden alle dazu notwendigen Maßnahmen erörtert, wozu auch die Asylpolitik gehört. Die Beschlussfassung fällt meist einstimmig, unter Konsultation des Europäischen Parlaments. Der Rat handelt auf Grund von Vorschlägen der

¹⁵⁰ Monar, Jörg (2002): Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Vertrag von Nizza: Stimmgewichtung, Definition und Ausweitung. IN: Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hg.): Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven. Springer-Verlag. Wien. S. 62

¹⁵¹ Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.)(2008): Jahrbuch der europäischen Integration 2007. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 11

¹⁵² Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedmann (2008): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. IN: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Nomos Verlag. Baden-Baden. S. 113

¹⁵³ Jungueiriño-Lorenzo, Rocío (2002): Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main. S.106

Kommission, die aber auch jeden Antrag eines Mitgliedstaates prüfen muss, der möchte, dass dem Rat ein Vorschlag unterbreitet wird. Der/die österreichische/r Innen- oder JustizministerIn ist an diesem entscheidenden EU Gremium auch beteiligt¹⁵⁴.

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der Präsident der Europäischen Kommission bilden den **Europäischen Rat**. Im Zusammenhang mit Asylpolitik wird diesem zwar keine bestimmte Kompetenz zugeschrieben, dennoch formuliert er die politischen Ziele und Leitlinien. Der Europäische Rat in Tampere (Finnland) im Oktober 1999 war beispielsweise allein dem Thema der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz gewidmet¹⁵⁵.

Die **Europäische Kommission** ist eines der Hauptorgane der EU. Die Kommission besteht aus 27 Mitgliedern, da jedes Land ein/e KommissarIn stellt, die auf 5 Jahre bestellt werden. Sie erarbeitet Vorschläge für neue Rechtsvorschriften, die dann dem Parlament und dem Rat vorgelegt werden¹⁵⁶.

Der für die Asylpolitik zuständige Kommissar für Freiheit, Sicherheit und Recht in der Generaldirektion für Sicherheit und Inneres ist der Franzose Jacques Barrot. Das folgende Zitat soll verdeutlichen, welchen Zugang die Europäische Kommission zu ihrer Arbeit im Bereich Asylpolitik hat:

„Die Europäische Union (EU) ist ein Raum, in dem die Freizügigkeit gewährleistet sein muss. Seit Anfang der 90er Jahre haben derart viele Personen in der EU internationalen Schutz gesucht, dass die Mitgliedstaaten beschlossen haben, gemeinsame Antworten auf diese Herausforderung zu entwickeln. Eine Reihe gemeinsam vereinbarter Prinzipien auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Asyls kann einen deutlichen Mehrwert bringen und gleichzeitig Europas humanistische Tradition aufrechterhalten“¹⁵⁷.

Der **Europäische Gerichtshof (EuGH)** stellt die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union dar. Generell hat der EuGH die Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge abzusichern. Rat, Kommission und die Mitgliedstaaten können den EuGH in Bezug auf Fragen der

¹⁵⁴ http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=461&lang=de&mode=g 15.12.2008

¹⁵⁵ Vgl.: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=461&lang=de&mode=g 15.12.2008

¹⁵⁶ Vgl.: http://europa.eu/abc/panorama/howorganised/index_de.htm#commission 15.12.2008

¹⁵⁷ Vgl.: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm 18.12.2008

Gültigkeit oder Auslegung befragen¹⁵⁸. In die aktuellere Diskussion Eingang findet jedoch die Frage ob die Kompetenzen des EuGH in Bezug auf das Vorabentscheidungsverfahren¹⁵⁹ erweitert und ein Eilvorlageverfahren eingeführt werden soll¹⁶⁰.

Das **Europäische Parlament (EP)** ist das einzige direkt – vom Volk - gewählte Gremium in der Europäischen Union. Das Europäische Parlament übt politische Kontrolle über die Entscheidungen in der EU aus.

Für Asylpolitik im Europäischen Parlament zuständig, ist der Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, genannt LIBE. Er berät zu Gesetzgebungsvorhaben und bereitet die Position des EP gegenüber Rat und Kommission vor. Im Prinzip verfügt das Europäische Parlament auch über die Kompetenz des Mitentscheidungsverfahrens im Bereich Asylpolitik. Da dies jedoch durch einstimmige Beschlüsse im Ministerrat begründet werden muss, wird dieses Instrumentarium eher wenig genutzt¹⁶¹.

Die **Mitgliedstaaten** treten als zentrale Akteure innerhalb des politischen Systems der Europäischen Union auf. Sie können dem Rat vorschlagen, gemeinsame Standpunkte oder Beschlüsse im Bereich Asylpolitik auszuarbeiten.

Eine besondere Stellung nehmen jene Mitgliedstaaten ein, die den momentanen Vorsitz im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union innehaben, da jener inhaltliche Impulse geben kann und das Arbeiten des Rates begleitet.

Nachdem Entscheidungen im Rat zum Thema Asylpolitik einstimmig fallen müssen, ist dies ein hochsensibles Thema, das vieler Kompromisse bedarf, um die einzelnen Standpunkte der individuell auftretenden Mitgliedstaaten als Akteure zu befriedigen. Hierbei stellt sich das Problem, dass Asylpolitik als mehr oder weniger „hoheitsrechtliches“ Thema gesehen wird/wurde. Die Frage, *„wer sich im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten darf, zählen zu den Kernpunkten tradierter*

¹⁵⁸ Vgl.: <http://www.consilium.europa.eu/cms3/fo/showPage.asp?id=461&lang=de&mode=g> 15.12.2008

¹⁵⁹ Ein Verfahren zur Vorabentscheidung über eine von einem nationalen Gericht eingebrachte Frage zur Auslegung oder Gültigkeit des Gemeinschaftsrechtes. Vgl. Monar, Jörg/Neuwahl, Nanette/Noack, Paul (Hg.) (1993): Sachwörterbuch zur Europäischen Union. Alfred Kröner Verlag, Stuttgart. S. 362f.

¹⁶⁰ Vgl. Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedmann (2008): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. IN: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Nomos Verlag. Baden-Baden. S. 113f.

¹⁶¹ Vgl.: www.europarl.europa.eu 15.12.2008

*Innenpolitik*¹⁶². Daher geht es in Bezug auf die Mitgliedstaaten darum, auf EU Ebene ein System im Asylwesen zu finden, in dem die Mitgliedstaaten Vorteile gegenüber nationalstaatlicher Politik sehen.

Abseits der politischen Organe und AkteurlInnen, die im Gesetzgebungsprozess der EU eine Rolle haben, sollen nun auch Organisationen, die sich in ihrer praktischen Arbeit mit Asylpolitik beschäftigen und auch einen Rahmen auf EU Ebene geschaffen haben, hier berücksichtigt werden. Sie bilden die informelle Dimension dieses Politikbereichs, die mit der Implementierung der Regelungen arbeiten.

Der Zusammenschluss der wichtigsten NGOs die mit Asylpolitik zu tun haben heißt **European Council on Refugees and Exiles (ECRE)**. Dieses pan-europäische Netzwerk besteht aus 69 NGOs, die mit Flüchtlingen arbeiten. ECRE sieht sich selbst als Lobbyist auf EU Ebene, der auf Vorschläge, Initiativen auf EU und nationaler Ebene reagiert und versucht, Schwächen in Gesetzesvorhaben aufzudecken, bzw. Alternativen anzubieten und sich damit bei den Entscheidungsträgern Gehör verschaffen möchte. Von österreichischer Seite sind die Asylkoordination Österreich und die Diakonie Teil dieses Netzwerkes¹⁶³.

ECRE versucht, den nationalen NGOs eine europäische Dimension zu geben, hat aber Probleme, auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union einzuwirken. Viele NGOs, die mit Asylpolitik konfrontiert sind, haben sich auf EU Ebene durch ECRE organisiert. Durch diesen Zusammenschluss, werden die von einzelnen Organisationen erkannten Probleme verstärkt wahrgenommen und reproduziert. Die Kommission hört sich die Anliegen dieser Lobby an und man stimmt in einigen Fragen überein. Beispielsweise haben sowohl Kommission als auch NGOs wie ECRE die Vision einer „europäischeren Asylpolitik“ im Sinne einer stärkeren Rolle der Kommission, des Parlaments und des Gerichtshofs. Dennoch sind die NGOs finanziell von der Kommission gefördert, was ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis konstruiert.¹⁶⁴

Folgende Aussagen lassen sich also über Asylpolitik in der EU formulieren: Innerhalb der EU ist Asylpolitik durch Komplexität und Sensibilität geprägt, da dieser Bereich

¹⁶² Vgl.: Gusy, Christoph/Schewe S. Christoph (2004): Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union. IN: Weidenfeld, Werner (Hg.): Europa-Handbuch. Band I. Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 342

¹⁶³ Vgl.: <http://www.ecre.org> 15.12.2008

¹⁶⁴ Vgl.: Geddes, Andrew (2000): Lobbying for migrant inclusion in the European Union: new opportunities for transnational advocacy? IN: *Journal of European Public Policy* 7:4 October 2000: 632-49

als Politik der Inneren Sicherheit gesehen wird, in dem nicht gerne Souveränität abgegeben wird. Der Hauptakteur im Politikbereich Asylpolitik ist der Ministerrat für Inneres und Justiz. Hier haben die MinisterInnen direkte Entscheidungsmacht. Die Entscheidungsfindung gestaltet sich oft schwierig, da Asylpolitik traditionell als Politik der Inneren Sicherheit gesehen wird und sich manche Mitgliedstaaten (beispielsweise jene mit EU-Außengrenzen) besonders benachteiligt fühlen.

Auch wenn die Asylpolitik durch den Vertrag von Amsterdam von der dritten in die erste Säule überführt worden ist, so wurde durch die im Vertrag von Nizza eingeführte Passerelle die Entscheidungsmacht de-facto beim Ministerrat belassen. Einstimmige Grundsatzbeschlüsse durch den Rat bilden die Voraussetzung für das Mitentscheidungsverfahren, dies stellt einen essentiellen Aspekt der EU Asylpolitik dar. Deshalb ist die Kompromissfindung im Rat besonders wichtig und schwierig. Somit sind die Mitgliedstaaten und in weiterer Folge die InnenministerInnen die determinierenden Akteure in der Gesetzgebung in der Asylpolitik. Der Europäische Rat, hat im Bereich Asylpolitik nur die Aufgabe, politische Leitlinien zu formulieren. Die Kommission gibt Initiativen für Gesetzgebung vor. Meistens handelt es sich hierbei um Entwürfe für Richtlinien, die Mindestnormen enthalten, also den kleinsten gemeinsamen Nenner – den Nationalstaaten bleibt viel Spielraum für die Umsetzung und Ausgestaltung dieser Richtlinien. Auch weitere Strategien zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems auszuarbeiten ist Teil der Arbeit der Kommission. Die Kommission kooperiert auch mit NGOs aus dem Asylsystem, beispielsweise ECRE. Hier zeigt sich, dass beidseitiges Interesse für eine Zusammenarbeit vorhanden ist und auch eine „europäischere Asylpolitik“ gewollt ist, jedoch im Rat nicht durchsetzbar ist. Somit ist auch die Position der Kommission nicht zu stark einzuschätzen. Das Problem der NGOs besteht darin, nicht in die Entscheidungsprozesse eingreifen zu können. Sie werden zwar von Kommission und EP angehört, aber ihre Vorschläge können nicht durchgesetzt werden. Hinzu kommt noch eine Abhängigkeit der NGOs von der EU auf finanzieller Ebene. Weiters können sich pan – europäische NGOs wie ECRE kaum europaweit Gehör verschaffen, da es so etwas wie europaweite Medien nicht gibt und in der Bevölkerung Asylpolitik als nationalstaatliche Thematik angesehen wird.

Auch die Rolle des Europäischen Parlaments ist als eher schwach im Bereich Asylpolitik einzuordnen. Es beschränkt sich hauptsächlich auf seine Kontrollfunktion, da Mitentscheidungsverfahren in der Praxis noch kaum möglich gemacht wurden.

Die auf EU Ebene getroffenen Entscheidungen sind auch für die österreichische Gesetzgebung relevant, wenn es sich um Richtlinien handelt, die in einem gewissen Zeitraum in nationales Recht umzusetzen sind.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich die EU Asylpolitik einer Supranationalisierung durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens annähert, da darin auch die Annäherung an die Gemeinschaftsmethode enthalten ist. Dennoch bildet die momentan weitest reichendste Regelung in der Asylpolitik die intergouvernementale Dublin II Verordnung. Im Gegensatz zu Schengen nehmen alle EU Mitgliedstaaten an der Dublin II Verordnung teil (siehe Vereinigtes Königreich und Irland). Somit liegt der Schluss nahe, dass derzeit die intergouvernementale Zusammenarbeit in der Asylpolitik (noch) überwiegt.

Aus einer neofunktionalistischen Perspektive ist ganz klar einzuräumen, dass es in der EU Asylpolitik (noch) nicht zu einem Spill Over gekommen ist. In Anlehnung an Busch kann festgestellt werden, dass die nationale Handlungsstrategie (Politik der Inneren Sicherheit) und das Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Asylwesens in Kontrast zueinander stehen. Historisch ist das Ziel einer gemeinsamen EU Asylpolitik mit der Verwirklichung des Binnenmarktes einhergegangen. Diese Entwicklung passt gut in die neofunktionalistische Annahme, dass andere Politikbereiche genauso zu integrieren seien, um sicherzustellen, dass der ursprüngliche Bereich optimal funktioniert. Ein Spill Over ist wohl erst zu erwarten, wenn die nationalen Akteure erkennen, dass weitere Kooperation bzw. Harmonisierung mehr Vorteile bringt als nationalstaatliche Vorgehensweisen.

Insgesamt ist der aktuelle Stand der Dinge wohl eher als Spill around zu werten: es gibt zwar in Verträgen theoretisch Fortschritte in Richtung Supranationalisierung und Kompetenzabgabe in Richtung EU, aber bisher sind alle diese Vorstöße durch die Passerellebeschlussfassung „gehemmt“ worden und intergouvernementale Zusammenarbeit überwiegt noch.

Interessant wird es auch noch sein, am Ende dieser Arbeit anhand der jüngsten Entwicklungen und Zukunftsstrategien zu beurteilen, wie sich die EU Asylpolitik aus neofunktionalistischer Sichtweise weiterentwickeln könnte.

7. Das österreichische Asylgesetz 2005

Prinzipiell gibt es für das österreichische Asylrecht mehrere Säulen. Es gibt das nationale Asylrecht, das im Folgenden durch die Darstellung des Asylgesetzes 2005 ausgeführt werden soll. Weiters sind völkerrechtliche Dokumente relevant, die auch Teil der österreichischen Asylgesetzgebung bilden, wie die GFK und die EMRK und das Dubliner Übereinkommen. Des Weiteren existiert mit Schengen II eine europäische Schiene, an die auch Österreich gebunden ist. Seit dem Beitritt zur EU nimmt Österreich auch an der Europäischen Asylpolitik teil, die seit dem Vertrag von Amsterdam auch über rechtlich bindende Instrumente wie Richtlinien und Verordnungen verfügt.

7.1. Der Gesetzgebungsprozess in Österreich

Üblicherweise geht eine Gesetzesinitiative in Österreich von der Bundesregierung aus, die auch die größten Ressourcen in Bezug auf Gesetzesvorbereitung innehat. Natürlich können einzelne Nationalratsabgeordnete im Parlament Gesetzesinitiativen einbringen, ebenso der Bundesrat oder Volksbegehren, diese sind aber zahlenmäßig nicht bedeutend, und im Fall der Asylpolitik nicht relevant.

Gesetzesinitiativen werden zumeist von den fachlich zuständigen Ressorts, im Fall der Asylpolitik von dem/der InnenministerIn ausgearbeitet, welche auf Basis von informellen Kontakten mit relevanten Gruppen zu einem Ministerialentwurf formuliert werden. Dieser wird einem Begutachtungsverfahren unterzogen, im Zuge dessen Verbände, Landesregierungen, die anderen Ministerien und auch die für Asylpolitik relevanten NGOs eine offizielle Stellungnahme abgeben können. Dann werden die Gesetzesentwürfe dem Ministerrat zur Beschlussfassung vorgelegt. Um diese Beschlussfassung einstimmig durchzubringen, müssen die Gesetzesentwürfe somit politisch (zwischen den in der Regierung befindlichen Parteien) und interministeriell konsensfähig sein. Die von der Bundesregierung einstimmig angenommenen

Gesetzesentwürfe werden als Regierungsvorlagen dem Nationalrat übergeben, wo sie in den zuständigen Ausschüssen beraten und teilweise verändert werden¹⁶⁵.

Als Grundlage für die Beschlussfassung im Nationalrat dient die Ausschussvorlage, also jener Gesetzestext, der vom zuständigen Ausschuss beschlossen wurde. Auch Änderungen im Plenum des Nationalrates sind möglich und üblich. Bei Abstimmungen muss ein Drittel der Abgeordneten anwesend sein. In der Regel ist eine einfache Mehrheit, also 50 Prozent der Stimmen plus eine Stimme erforderlich. Ausnahmen sind Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen und Schulgesetzen – hier ist eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln notwendig, wobei mindestens die Hälfte der Abgeordneten anwesend sein muss. Wenn der Bundesrat innerhalb von 8 Wochen keinen Einspruch gegen das Gesetz erhebt, so gilt der parlamentarische Gesetzesprozess als abgeschlossen, das Gesetz kann beurkundet und kundgemacht werden. Als rechtliches Kontrollinstrumentarium tritt der Verfassungsgerichtshof auf, der Gesetze auf ihre Verfassungskonformität prüft.¹⁶⁶

Es muss aber auch angeführt werden, dass der Anstoß für eine Gesetzesnovellierung bzw. die Verabschiedung eines neuen Gesetzes oft durch von der EU vorgegebene Richtlinien gegeben ist, die von den Nationalstaaten in nationales Recht umzusetzen sind. Im Bereich der Asylpolitik handelt es sich um Mindestnormen, die in Richtlinien festgehalten sind. Den Mitgliedstaaten bleibt somit noch großer Spielraum in der Umsetzung dieser Richtlinien.

7.2. Die wichtigsten Akteure rund um das AsylG 2005

Aus der Darstellung des Asylgesetzgebungsprozesses in Österreich lassen sich bereits folgende AkteurInnen ausmachen: die Parteien, die Bundesregierung, zuständige MinisterInnen, die Oppositionsparteien, am Begutachtungsentwurf beteiligte NGOs, und der VfGH. Weiters sollen die Medien in Österreich als Akteur in die Analyse mit einbezogen werden, die diese viel zu Akzeptanz bzw. Forderung von

¹⁶⁵ Vgl. Müller, Wolfgang C. (2006): Regierungssystem, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien. S. 112f

¹⁶⁶ Vgl. Müller, Wolfgang C. (2006): Regierungssystem, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien. S. 112ff

politischen Positionen und Gesetzgebung beitragen (können). Untersucht werden hier Inhalte ab dem Jahr 2004, als der Gesetzesentwurf zum AsylG 2005 erarbeitet wurde.

Im Bereich der Sicherheits- und Aufenthaltspolitik, in den auch Asylpolitik fällt, sieht Tálos in der Gesetzgebung eine zentrale Rolle dem zuständigen Ressort zufallen, nämlich sowohl in der Problemformulierung als auch in inhaltlicher Gestaltung der Regelungen¹⁶⁷. Somit fielen bei der Entstehung des AsylG 2005 der Bundesregierung, den zuständigen MinisterInnen und den Regierungsparteien die zentralen Gestaltungsmöglichkeiten zu.

Zuerst wird die Rolle der österreichischen Parteien näher untersucht. Während der Entstehung des AsylG 2005 gab es in Österreich eine ÖVP – FPÖ Koalition. SPÖ, Grüne und FPÖ waren in Opposition, weitere Parteien sind nicht im Parlament vertreten.

Die **ÖVP** stellte im Gesetzgebungsprozess für das AsylG 2005 den/die InnenministerIn. Nach den Nationalratwahlen im Jahr 2002, bei denen die ÖVP auf 42,3% der Stimmen kam, bildete die ÖVP wieder eine Koalition mit der FPÖ und stellte mit Wolfgang Schüssel den Bundeskanzler (Kabinett Schüssel II).

Generell lässt sich feststellen, dass die Bedeutung der Programmatik für die Praxis in der ÖVP seit ihrem Wiedereintritt in Regierungsverantwortung zugenommen hat. Ab der 2. Hälfte der 1990er Jahre konnte die ÖVP vom „Zeitgeist“ profitieren, was sich in der Rückkehr zu einer konservativen Agenda in die gesellschafts- und kulturpolitische Debatte zeigte¹⁶⁸.

Ideologisch wird die ÖVP als „konservativ-liberal“ eingeordnet. Die ÖVP Programmatik gab die Richtung an, in die ÖVP-Minister wirken sollten. Durch die Koalitionsregierung ist der Zwang zu Kompromissen gegeben, wobei generell die Vorschläge der Regierungsmitglieder maßgeblich sind¹⁶⁹. Auch das lässt auch eine sehr starke Rolle des Innenministers im Prozess der Asylgesetzgebung schließen.

Die **FPÖ** (Freiheitliche Partei Österreichs) war zurzeit der Asylgesetzgebung 2005 Juniorpartner in einer Regierung mit der ÖVP. Bei den Nationalratswahlen 1999 belegte die FPÖ den 2. Platz hinter der SPÖ. Damals machte die FPÖ die

¹⁶⁷ Vgl. Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (2001): Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. WUV Universitätsverlag. Wien. S. 217

¹⁶⁸ Vgl. Fallend, Franz (2006): Die ÖVP. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des Neuregierens. Lit Verlag. Wien. S. 3ff.

¹⁶⁹ Vgl.: Müller, Wolfgang C. (2006): Die Österreichische Volkspartei. IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S.358ff

drittstärkste Partei zur Kanzlerpartei, die Regierung Schüssel I wurde gebildet. Der Übergang vom populistischen Protest zur Regierungsverantwortung bewältigte die FPÖ nur schwer. So kam es, dass sie bei den Nationalratswahlen 2002 nur noch auf 10% der Stimmen kam. Dennoch reichte es für eine Neuaufgabe der Schwarz – Blauen Koalition. Im April 2005 spaltete sich auf Grund von Streitigkeiten das BZÖ (Bündnis Zukunft Österreich) von der FPÖ ab¹⁷⁰.

Asylpolitik ist „traditionell“ ein gerne aufgegriffenes Wahlkampfthema der FPÖ. Im Wahlkampf 2002 verkündete die FPÖ beispielsweise, dass unter einem FPÖ Innenminister die Asylbestimmungen massiv verschärft würden (Anmerkung: zu jener Zeit war gerade die heftigst umstrittene, menschenrechtlich bedenkliche und später als verfassungswidrig aufgehobene Asylrechtsnovelle, in Diskussion). Es wurde das immer wieder gebrauchte Argument verwendet, „Asylmissbrauch“ zu bekämpfen¹⁷¹.

Die **SPÖ** (Sozialdemokratische Partei Österreichs), eine der zwei Großparteien in Österreich, befand sich im Untersuchungszeitraum in Opposition. Aufbauend auf ihrem Grundprinzip der „Sozialen Demokratie“, kritisierte sie an der damaligen Regierung besonders ihre Politik der „sozialen Kälte“. Generell war im Untersuchungszeitraum bemerkbar, dass der Rollenwechsel einer Partei, die 30 Jahre lang den Bundeskanzler gestellt hatte zu einer Oppositionspartei und der damit einhergehende Machtverlust schwierig zu bewältigen war. Das Verhältnis zwischen SPÖ und der Schwarz-Blauen Koalition war auf Konfrontation ausgelegt. Besonders das Wahrnehmen ihres Rechtes, Gesetze vom VfGH auf ihre Verfassungskonformität prüfen zu lassen (die SPÖ hatte die dazu nötigen Stimmen von knapp über einem Drittel der Nationalratsmitglieder) hat die Kluft zwischen SPÖ und Regierungskoalition weiter verschärft¹⁷². Obwohl die SPÖ das Fremdenrechtspaket der Koalitionsregierung heftigst kritisierte, stimmte sie schlussendlich im Nationalrat doch dafür.

Die Grünen, eine bisherige Oppositionspartei, positionierten sich während der Regierung Schüssel II vor allem als „Kontrollpartei“. Während es zur Zeit der ersten Schwarz-Blauen Regierung noch zu einer Art Block-Bildung zwischen SPÖ und

¹⁷⁰ Vgl.: Luther, Kurt Richard (2006): Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ). IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 664ff

¹⁷¹ Vgl.: APA vom 3.10.2002: Asylwerber: FPÖ setzt auf verschärfte Bedingungen.

¹⁷² Vgl.: Liegl, Barbara (2006): Die SPÖ. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Lit Verlag. Wien. S. 41ff

Grünen gekommen war, so kühlte ihr Verhältnis durch den Nationalratswahlkampf 2002 deutlich ab, da die beiden Parteien in direkter Konkurrenz zueinander standen. Während das Verhältnis der Grünen gegenüber der ÖVP hauptsächlich durch die Regierungs- und Oppositionsrolle gekennzeichnet war, so war/ist das Verhältnis zu FPÖ/BZÖ durch gegenseitige Ablehnung geprägt. Durch ihre Oppositionsrolle ist die Möglichkeit zu legislativer Gestaltung der Grünen eher begrenzt. Die Einbringung von Initiativgesetzesanträgen führt nur sehr selten zu Erfolg. Durch ihre Rolle als „Kontrollpartei“ in der Opposition haben die Grünen die Möglichkeit über die Medien auf Verfehlungen oder Fehler der Regierung hinzuweisen¹⁷³. Eines der „grünen“ Hauptthemen ist die Sozialpolitik. Traditionell pflegen sie sehr gute Kontakte zu NGOs und lassen auch deren Konzepte in ihre Politik und Kritik einfließen.

Die **Bundesregierung** besteht aus dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler, dem Finanzminister und den übrigen Ministern. Anzahl, Bezeichnung und Aufgabenstellung der Ministerien sind seit 1973 im Bundesministeriengesetz geregelt. Von besonderer politischer Relevanz ist die Bundesregierung aufgrund der Beschlussfassung über Gesetzesvorlagen und Berichte an den Nationalrat. Als EU Mitglied hat Österreich – und somit die Bundesregierung die Pflicht Beschlüsse der EU durch Gesetzesvorlagen in Österreich umzusetzen. Vorsitzender der Bundesregierung ist der Bundeskanzler – er ist aber *primus inter pares*¹⁷⁴.

Die Regierung Schüssel II schrieb in ihrem Regierungsprogramm einen Zusammenhang zwischen Sicherheitspolitik und Migration her. Im Kapitel „Inneres, Asyl und Migration“ wurde eine 15 Punkte starke Liste präsentiert, wo neben einer „Internationalen Vernetzung gegen international organisierte Kriminalität und „Kampf dem internationalen Terrorismus auch eine Reform des Asylwesens angesprochen wurde¹⁷⁵.

Innerhalb der Bundesregierung wurden mit den Verhandlungen für das AsylG 2005 der ÖVP **Innenminister** Strasser und die FPÖ/BZÖ **Justizministerin** Karin Miklautsch (später: Gastinger) betraut. Nach seinem Rücktritt 2004 folgte auf Innenminister Strasser die niederösterreichische Soziallandesrätin Liese Prokop, die dieses Amt bis zu ihrem Tod im Dezember 2006 ausübte. Generell hat der/die

¹⁷³ Graf, Nikolaus (2006): Die Grünen. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Lit Verlag. Wien. S. 53ff

¹⁷⁴ Müller, Wolfgang C. (2006): Regierung und Kabinettsystem. IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 168ff

¹⁷⁵ Perchinig, Bernhard (2006): Einwanderungs- und Integrationspolitik. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Lit Verlag. Wien. S. 298

InnenministerInnen in der Asylgesetzgebung den stärksten Einfluss. Er/sie lässt Gesetzesentwürfe in seinem Ministerium ausarbeiten, führt Gespräche mit NGOs und anderen Institutionen und mit seinem/ihrem „Beratungsgremium“ in Menschenrechtsfragen, dem Menschenrechtsbeirat und verhandelt die Gesetze mit dem Justizministerium. Im Falle des abgetretenen Innenministers Ernst Strasser war die Ausgangslage, dass er als „liberaler“ sein Amt antrat und sich über die Jahre im Amt durch Verschärfungen im Asylrecht und die Diskussionen darüber den Ruf eines Hardliners erwarb¹⁷⁶. Seine Nachfolgerin im Amt, Liese Prokop stellte bei ihrem Amtsantritt fest, dass der von Ernst Strasser übernommene Gesetzesentwurf „in jede Richtung abänderbar“ sei. Sie versuchte die erhitzte Diskussion zu diesem Thema abzukühlen und unterhielt mit NGOs nach der angespannten Situation in den Vorjahren ein gutes Gesprächsklima.

Der **Verfassungsgerichtshof (VfGH)**, kontrolliert die Gesetzgebung in Hinblick auf ihre Verfassungskonformität

In Verbindung mit dem AsylG 2005 ist zu beschreiben, dass es der VfGH war, der die Asylgesetzesnovelle 2003 - nach Einleitung eines Gesetzesprüfungsverfahrens durch die Wiener und Oberösterreichische Landesregierung - in wichtigen Punkten aufhob und somit Anlass für neue Gesetzgebung gab¹⁷⁷.

Dies war möglich, weil die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich die Kontrolle und Prüfung von Gesetzen und Verordnungen auf Verfassungskonformität innehat. Der VfGH entscheidet aber auch über Streitigkeiten aus Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern (14a Vereinbarung) und über Zuständigkeiten. Wichtig zu erwähnen ist auch der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes, der in Begutachtungsverfahren Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen abgibt und dabei die Rechtsprechung des VfGH berücksichtigt.¹⁷⁸

Der **Menschenrechtsbeirat** im Bundesministerium für Inneres wurde 1999 aufgrund der wiederholten Empfehlung des European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) gegründet. Seine Aufgabe

¹⁷⁶ Vgl. Der Standard, vom 11.12.2004: Aufgerieben. Kommentar von Michael Völker, S. 36

¹⁷⁷ Perchinig, Bernhard (2006): Einwanderungs- und Integrationspolitik. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. LIT Verlag. Wien. S. 299

¹⁷⁸ Schaden, Michael (2006): Verfassungsgerichtsbarkeit. IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 113ff

7. Das ÖSTERREICHISCHE ASYLGESETZ 2005

ist es, den/die InnenministerIn in Themen der Wahrung der Menschenrechte zu beraten und dem/der MinisterIn auf Grundlage seiner Arbeit Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Der Menschenrechtsbeirat besteht aus 11 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern, die sich zur Hälfte aus Mitgliedern der wichtigsten Ressorts der Bundesverwaltung, die Menschenrechtsschutz zur Aufgabe haben und zur Hälfte aus Mitgliedern von NGOs (Caritas Österreich, Diakonie Österreich, SOS Menschenrechte Österreich, Verein Menschenrechte Österreich und Volkshilfe Österreich), die auf diesem Gebiet tätig sind. Im Gesetzgebungsprozess zum AsylG 2005 gab der Menschenrechtsbeirat eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf ab, in dem er die menschenrechtlich bedenklichen Stellen des Gesetzes hervorhob. Ebenso gibt der Menschenrechtsbeirat Empfehlungen in den/die InnenministerIn ab, wie auf aktuelle Entwicklungen reagiert werden kann¹⁷⁹.

Eine wichtige Rolle in der Praxis der Asylpolitik nehmen die in diesem Bereich tätigen **NGOs** ein. Sie betreuen und beraten AsylwerberInnen und weisen im Zuge dessen auf Missstände und Verfehlungen in der Gesetzgebung hin und präsentieren oft auch Lösungsvorschläge. Weiters dokumentieren viele Organisationen Missstände und Probleme durch die Gesetzgebung. In Österreich gibt es zahlreiche Organisationen, die im Bereich des Flüchtlingsschutzes tätig sind und diesen beratend oder betreuend zur Seite stehen. Der größte Zusammenschluss zu einer Dachorganisation ist „Forum Asyl“ bestehend aus amnesty international Österreich, asylkoordination Österreich, Caritas, Diakonie, Integrationshaus, Österreichisches Rotes Kreuz und Volkshilfe¹⁸⁰. Ihre Rolle und Arbeit als Akteur in der Asylpolitik ist feststellbar und wird wertgeschätzt.

Eine weitere Organisation, die im Zusammenhang mit Asylpolitik in Österreich nicht unerwähnt bleiben darf, ist das weltweit tätige **UNHCR**. In Österreich nimmt UNHCR eine Art Überwachungsfunktion ein, indem es Gesetzesentwürfe kontrolliert und beobachtet und ebenso Stellungnahmen zu Problemen in der Asylpolitik abgibt. Nachdem das UNHCR bereits seit den 1950er Jahren in Österreich tätig ist, konnte es sich als seriöse Instanz im Bereich der Asylpolitik auch im österreichischen

¹⁷⁹ Vgl. www.menschenrechtsbeirat.at 15.12.2008

¹⁸⁰ Vgl. <http://www.fluchtistkeinverbrechen.at/> 15.12.2008

politischen System und bei den politischen Entscheidungsträgern etablieren. UNHCR nimmt eine besondere Stellung in der Asylgesetzgebung ein. So ist im AsylG 2005 (wie auch in früheren Gesetzen) festgeschrieben, dass ein Flüchtling sich jederzeit an das UNHCR wenden kann, ebenso wie das das UNHCR unverzüglich von einer Einleitung des Asylverfahrens zu verständigen ist¹⁸¹.

Im Kontext der Asylpolitik werden in dieser Arbeit auch die **Medien** als Akteur aufgegriffen. Sie greifen das Thema oft auf, da es in der öffentlichen Debatte ein wichtiges und sehr emotionales ist. Gerade im Gesetzgebungsprozess versuchten NGOs und Oppositionsparteien die Medien als Plattform zu nützen um auf Missstände aufmerksam zu machen. Sie sind für jene Akteure ein essentielle Artikulationsinstrument.

Besonderes Augenmerk ist aber auf ein bestimmtes Medium in Österreich zu legen, und zwar auf die auflagenstärkste Kronenzeitung. Es ist festzuhalten, dass vor allem die FPÖ in Kooperation mit der Kronenzeitung deutlich einen „Anti-Asyl“ Kurs fahren, wodurch sie Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung nehmen. Folgende Schlagzeilen sollen Beispiele für diese Art von Berichterstattung geben: *„Asyl Bande schlug in Kaufhäusern zu“*¹⁸², *„Der Asyltourismus kommt uns teuer“*¹⁸³, *„Asyl-Touristen werden amtlich Tausende Kilometer chauffiert“*¹⁸⁴, *„Asyl-Status hilft Einbrechern!“*¹⁸⁵, *„95 Prozent aller Asylwerber sind keine "Flüchtlinge", sondern...“*¹⁸⁶. So wird klar, dass AsylwerberInnen als Gruppe in der Öffentlichkeit kriminalisiert werden und weg vom eigentlichen Thema – das des Schutz-Suchenden-Flüchtlings geführt wird. Zumeist wird angeführt, wie auch von der FPÖ viel-propagiert, dass Asylmissbrauch überhand genommen hätte und AsylwerberInnen rein aus krimineller Energie nach Österreich kommen würden um das System auszunutzen. Es ist deutlich, dass die Kronenzeitung und die FPÖ in im Bereich der Asylpolitik eine gewisse Definitionsmacht gewonnen haben, da ihre negativen Zuschreibungen weit verbreitet sind. In der öffentlichen Dimension von Asylpolitik ist Medien eine Rolle zuschreibbar.

¹⁸¹ Vgl. §61 AsylG 2005

¹⁸² Neue Kronenzeitung vom 02.02.2005 S. 11

¹⁸³ Neue Kronenzeitung vom 13.04.2006 S. 12

¹⁸⁴ Neue Kronenzeitung vom 13.04.2006 S. 1

¹⁸⁵ Neue Kronenzeitung vom 06.03.2006 S. 8

¹⁸⁶ Neue Kronenzeitung vom 09.12.2004 S. 14

Interessant zu erwähnen erscheint die Tatsache, dass im Gegensatz zu anderen Politikbereichen in Österreich (beispielsweise Arbeitsrecht) die Sozialpartner oder andere Interessensverbände in diesem Politikbereich in der Gesetzgebung keine Rolle haben. Die Interessensvertretung der AsylwerberInnen sind sozusagen die in diesem Bereich tätigen NGOs, werden aber aus dem Prozess meist ausgeklammert bzw. haben zu geringen Einfluss.

Wichtig ist es festzuhalten, dass die österreichische Asylpolitik nicht ohne den Faktor EU dargestellt werden kann, weil die EU durch den Erlass von Richtlinien - die Mindestnormen darstellen – aktiv in die Asylpolitik eingreifen kann.

Zusammengefasst ist die Akteurskonstellation im Bereich Asylpolitik in Österreich einerseits durch die EU als auf die Gesetzgebung in Form von Richtlinien Einfluss nehmender Akteur geprägt. Innenpolitisch hat die Bundesregierung in Form des/der Innenministers den größten Einfluss. Der/die Ministerin legt Gesetzesentwürfe vor und hat auch den Einfluss und Macht darüber zu entscheiden, welche anderen Akteure (außerhalb der Bundesregierung) wie NGOs sich in den Gesetzgebungsprozess inhaltlich einbringen können. Die Oppositionsparteien haben zwar in den parlamentarischen Ausschüssen die Möglichkeit, das Gesetz zu prüfen und Expertenhearings zu veranstalten (was wiederum eine Plattform für NGOs sein kann), können jedoch in diesem Fall gegen Entwürfe der Bundesregierung wenig (Verhandlungsgeschick in Bezug auf Zugeständnisse) ausrichten. Die NGOs sind in Österreich in der Betreuung von AsylwerberInnen zwar fest verankert, sind jedoch finanziell in hohem Maße vom Ministerium abhängig. Zwar haben sie oft gute Verbindungen zum Innenministerium (siehe die traditionelle Verbindung zwischen ÖVP und Caritas), sie sind aber nicht automatisch in die Gesetzgebung eingebunden und können sich beispielsweise über den Menschenrechtsbeirat, an dem sie beteiligt sind Gehör verschaffen oder andere Plattformen wie die Medien und Oppositionsparteien wie die Grünen nutzen. Eine Sonderstellung kommt dem UNHCR zu, das als Institution im Asylgesetz festgeschrieben ist und als Instanz zur Überwachung der Asylpolitik einen hohen Stellenwert einnimmt. Den österreichischen Medien kommt in diesem Politikbereich insofern eine Rolle zu, indem sie diejenigen sind, über die in der Öffentlichkeit ein Bild über diejenigen, die in diesem Politikbereich betroffen sind, nämlich AsylwerberInnen zeichnen. Eine besondere Rolle kommt hier der Kronenzeitung zu, sie tut dies leider – in

Kooperation mit dem politischen „Rechts“ – in Form von Kriminalisierung und Stereotypisierung.

7.3. Entstehung des AsylG 2005

Mit dem Fremdenrechtspaket 2005, bzw. dem AsylG 2005 wurde versucht eine Systematik in das zahlreich novellierte Asylrecht zu bringen. Der Entwurf für das neue Gesetz rief einen Sturm der Entrüstung bei Menschenrechtsorganisationen hervor. Auch auf parlamentarischer Ebene wurde das Gesetz bekämpft. SPÖ und Grüne kritisierten das Gesetz scharf, ebenso wie der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes und der Menschenrechtsbeirat. Allen war gemein, dass sie das Gesetz nicht mit der GFK konform sahen.

UNCHR veröffentlichte einen Katalog mit elf Punkten, in denen der Asylgesetzesentwurf nicht konform mit der GFK ging. Besonders kritisiert wurden die Schubhaftbestimmungen: *„wenn unbescholtene Asylwerber hinter Gitter kommen, nur weil über ihren weiteren Verbleib zum Beispiel Konsultationen mit anderen EU-Staaten laufen“*¹⁸⁷

Von Seiten des Innenministeriums wurde viel Kritik am Asylgesetz 2005 mit dem Hinweis, Schutz vor Asylmissbrauch schaffen zu wollen, abgetan.

Der autoritäre Stil des Bundesministers Strasser wurde ebenso in der Öffentlichkeit kritisiert – er verlor so Gesprächsbasis mit den NGOs. Als er im Dezember 2004 zurücktrat, folgte ihm Lise Prokop nach.

Im Begutachtungsverfahren wurden die Bestimmungen über Zwangsernährung von Hungerstreikenden entfernt (es wurde aber dennoch über das Verwaltungsstrafgesetz und das Strafvollzugsgesetz ermöglicht). Die SPÖ änderte daraufhin nach intensiven (auch innerparteilichen Debatten) ihre Position, und kündigte Zustimmung zu dem Gesetz an¹⁸⁸.

Das Asylgesetz 2005 wurde am 7. Juli 2005 mit den Stimmen von ÖVP, BZÖ und SPÖ mit dem Fremdenrechtspaket 2005 im österreichischen Nationalrat beschlossen, obwohl eigentlich nur eine einfache Mehrheit erforderlich gewesen wäre.

¹⁸⁷ "Der Standard" vom 07.04.2005 S. 10: "Der Geist des Misstrauens"

¹⁸⁸ Vgl. Perchinig, Bernhard (2006): Einwanderungs- und Integrationspolitik. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Lit Verlag. Wien. S. 299f

7.4. Neuerungen und Kritik am AsylG 2005

Das AsylG 2005 ist Teil des Fremdenrechtspaket 2005. Artikel 2 des Fremdenrechtspaketes ist das Asylgesetz 2005.

Das AsylG 2005 ist in neun Hauptstücke unterteilt und beinhaltet insgesamt 75 Paragraphen¹⁸⁹.

Neben dem Bekenntnis zur GKF, der EMRK und der Dublin Verordnung, die das Gesetz beinhaltet, sollte durch das AsylG 2005 auch eine einheitliche Länderdokumentation geschaffen werden. Weitere Schwerpunkte, die diesem Gesetz zugrunde liegen sind: die rechtzeitige Sicherung von Dublin-Verfahren, die Neuregelung von Traumatisierungsbestimmungen, die genaue Beschreibung der verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflichten der AsylwerberInnen, Sonderverfahren wenn möglich abzuschaffen und Lösungen für straffällige AsylwerberInnen zu schaffen¹⁹⁰.

Die Dublin Verordnung macht einen wichtigen Aspekt des österreichischen Asylwesens aus.

„Die Konstruktion des AsylG 2005 ist insgesamt so angelegt, dass Österreich für die Durchführung von Asylverfahren zumeist unzuständig ist, weil ein Asylgesuch in der Regel nur dann inhaltlich geprüft wird, wenn jemand direkt aus einem Verfolgerstaat nach Österreich einreist. Führt die Fluchtroute durch einen sichereren Drittstaat oder einen EU-Mitgliedstaat, wird die Behandlung des Asylantrags abgelehnt. Da Österreich am Landweg nur durch solche Staaten erreichbar ist, könnte sich Österreich nach den Intentionen des Asylgesetzes seiner völkerrechtlichen Verantwortung gegenüber Flüchtlingen weitgehend entledigen. In der Praxis führt diese Regelung dazu, dass die Mehrheit aller Flüchtlinge ihre Fluchtroute verheimlicht, weil dies die einzige Möglichkeit ist, ein Asylverfahren in Österreich zu bekommen“¹⁹¹.

Generell war AsylG 2005 von einem Ruf nach Verschärfung und als Riegel gegen angeblichen Massenasylmissbrauch begleitet. Asylpolitik wurde unter einem sicherheitspolitischen Aspekt gesehen. In dieser Arbeit soll auch Kritikern des AsylG 2005 Raum gegeben werden.

¹⁸⁹ Vgl. BGBl 100/2005

¹⁹⁰ Putzer, Judith/Rohrböck, Josef (Hg.) (2007): Asylrecht. Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem Asylgesetz 2005. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S.III

¹⁹¹ Schuhmacher, Sebastian/ Peyr, Johannes (2003): Fremdenrecht. Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GesmbH. Wien. S. 189

7. Das ÖSTERREICHISCHE ASYLGESETZ 2005

Kritik wurde vor allem an den Schubhaftbestimmungen und der Möglichkeit zur Abschiebung von traumatisierten Flüchtlingen über die Dublin Verordnung geübt. Nachdem das AsylG aber Teil des Fremdenrechtspaketes 2005 ist, sind die darin enthaltenen Gesetze (AsylG, FPG, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, Sicherheitspolizeigesetz, Bundesbetreuungsgesetz, Personenstandsgesetz, Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat etc.) eng miteinander verwoben.

Daher kommt es, dass besonders kritisierte Passagen wie die Schubhaftbestimmungen sind nicht im Asylgesetz selbst sondern im Fremdenpolizeigesetz 2005, enthalten sind.

Während in der Vergangenheit der Grundsatz galt, AsylwerberInnen nur in Ausnahmefällen in Schubhaft zu nehmen, so beginnt durch das Fremdenrechtspaket 2005 für viele AsylwerberInnen das Asylverfahren in einer Zelle (Schubhaftbestimmungen sind in §76 des FPG geregelt)¹⁹².

Besonders kritisiert wurde die Möglichkeit im FPG 2005, traumatisierte Flüchtlinge abschieben zu können. Volkshilfepräsident Weidenholzer meinte: *"Diese Asylwerber wie heiße Kartoffeln durch Europa zu schicken ist keine menschliche Regelung."*¹⁹³

Caritas Präsident Michael Landau kritisierte auch die rigorosen Möglichkeiten zur Verhängung von Schubhaft. Er stellte das Gesetz unter das Motto: *„Schubhaft statt Schutz“*¹⁹⁴

Auch Asylrechtsexperten, sahen die Entwicklung als bedrohlich an, dass AsylwerberInnen durch Anhaltung in Schubhaft bzw. eine Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit mehr von der Öffentlichkeit abgeschottet werden – es ist zur Schaffung eines in sich geschlossenen Asylsystems gekommen, Kontakt zu Anwälten oder NGOs aufzunehmen wird für AsylwerberInnen immer schwieriger¹⁹⁵.

Zweck des neuen Asylgesetzes war es, das Asylgesetz nach einigen Novellierungen zu vereinheitlichen und besser lesbar zu machen. Auch die Dauer von Asylverfahren sollte beschleunigt werden, um den alten Rückstau an anhängigen Verfahren aufarbeiten zu können und keinen weiteren mehr zu produzieren.

„Das Asylverfahren unterschreitet rechtsstaatliche Standards in einem Ausmaß, dass nicht mehr von einem fairen Verfahren gesprochen werden kann. Besonders bedenklich ist das

¹⁹² Vgl. BGBl 100/2005

¹⁹³ Vgl. Der Standard" vom 01.07.2005 S. 7: Grüne Schelte für SPÖ

¹⁹⁴ Vgl. Der Standard" vom 09.07.2005 S. 1: Heftige Kritik der Caritas an Asylgesetz

¹⁹⁵ Vgl. Schuhmacher, Sebastian/ Peyr, Johannes (2003): Fremdenrecht. Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GesmbH. Wien. S. 188f.

*durchlöchernte Rechtsmittelverfahren, das Abschiebungen noch vor rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens zulässt*¹⁹⁶.

Das UNCHR kritisiert in seiner Stellungnahme, dass im Gegensatz zu der in der Asylgesetzesnovelle 2003 eingeführten Bestimmung betreffend „Folteropfer und Traumatisierte“ durch das AsylG 2005 erhebliche Einschränkungen durch den Einbau „besonderer Sicherheitsmechanismen“ für Opfer von Gewalt eingeführt werden. Es wird nicht mehr auf die besonderen Bedürfnisse von Opfer von Gewalt eingegangen, weiter reicht laut UNHCR ein Zulassungsverfahren nicht aus, um den tatsächlichen Grad einer Traumatisierung festzustellen (§ 30 AsylG 2005). Traumatisierte Flüchtlinge sind durch das AsylG 2005 nicht mehr von Abschiebung im Rahmen der Dublin Verordnung ausgenommen.

Weiters hegte UNHCR großen Vorbehalt gegen die weit gefasste Ermächtigung zur Übermittlung von Daten betreffend Asylwerber an Behörden ihrer Herkunftsstaaten, wie in § 57 des AsylG beschrieben. Hier wurde auf eine erhebliche Datenschutzlücke hingewiesen¹⁹⁷.

7.5. Das AsylG 2005 und die EU

Im AsylG 2005 kann auch die „Handschrift“ der Europäischen Union festgestellt werden. Wie bereits dargelegt, kann die EU seit dem Vertrag von Amsterdam Rechtsakte in Form von Richtlinien oder Verordnungen im Bereich Asylpolitik erlassen. Von diesem Instrumentarium hat die EU auch Gebrauch gemacht, wie folgende Auflistung deutlich macht – sie stellt die wichtigsten Richtlinien dar, die innerhalb der EU beschlossen wurden:

- Richtlinie 2003/9/EG, die so genannten „Aufnahmerichtlinie“, in der die Mindeststandards für die Versorgung und Betreuung von Asylwerbern festgelegt sind,
- Die so genannte „Statusrichtlinie“, die *Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen,*

¹⁹⁶ Vgl. Schuhmacher, Sebastian/ Peyr, Johannes (2003): Fremdenrecht. Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GesmbH. Wien. S. 189

¹⁹⁷ Vgl. UNHCR, KURZANALYSE der Regierungsvorlage für das Fremdenrechtspaket 2005 vom 20.05.2005: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/5.2._A-Stellungnahmen/027_UNHCR-Analyse_-_Asylg2005_20mai05.pdf

die anderweitig internationalen Schutz benötigen. Dies soll eine Vereinheitlichung des Flüchtlingsbegriffes und des Schutzes von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten erreichen.

- Die so genannte „Verfahrensrichtlinie“, die Richtlinie 2005/85/EG aufgenommen. Durch diese Richtlinie, soll es in allen EU-Mitgliedsstaaten einheitliche Asylverfahren geben. Sie muss bis 1. Dezember 2007 in nationales Recht umgesetzt werden. Auf ihrer Grundlage soll eine Liste sicherer Herkunftsländer erstellt werden und AsylwerberInnen aus jenen Staaten sollen in einem Schnellverfahren abgewiesen werden können.
- Die *Richtlinie 2001/55/EG des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind auf die Mitgliedstaaten*. So soll ausgelagert vom Asylwesen ein Schutzmechanismus für Vertriebene geschaffen werden – somit ist sie auch nicht im AsylG 2005 enthalten¹⁹⁸.

Es muss allerdings angemerkt werden, dass es sich bei diesen Richtlinien um „Mindestnormen“ handelt. Sie sind in der nationalen Gesetzgebung umzusetzen - den einzelnen Mitgliedstaaten bleibt somit relativ großer Spielraum in der der Umsetzung und Ausgestaltung dieser Richtlinien.

Dieser Abschnitt soll zeigen, ob und wo im Gesetz sich diese von der EU erlassenen Mindestrichtlinien im österreichischen AsylG wieder finden lassen.

Die Aufnahmerichtlinie, die Mindeststandards für die Versorgung und Betreuung von AsylwerberInnen festsetzt, beschäftigt sich vor allem mit der Ausstellung von Dokumenten, Wohnsitz und Bewegungsfreiheit, Prinzip der Familieneinheit, Möglichkeit zur Anordnung medizinischer Untersuchungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Grundschulerziehung und weiterführende Bildung Minderjähriger, Regelung des Zugangs zu Beschäftigung und beruflicher Bildung und „materielle“ Aufnahmebedingungen wie Unterkunft und Verpflegung und Gesundheitsversorgung¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Vgl. Schuhmacher, Sebastian/ Peyr, Johannes (2003): Fremdenrecht. Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GesmbH. Wien. S. 165f

¹⁹⁹ Vgl. Putzer, Judith/Rohrböck, Josef (Hg.) (2007): Asylrecht. Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem Asylgesetz 2005. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 108

Im AsylG 2005 sind die Bestimmungen dieser RL nur teilweise umgesetzt (z.B. §17 Abs 6: Ausstellung einer Verfahrenskarte). Die meisten Regelungen, vor allem was die „materiellen“ Aufnahmebestimmungen betrifft sind im GVG-B 2005²⁰⁰ und in der Grundversorgungsvereinbarung Art 15a B-VG zwischen Bund und Ländern zu finden²⁰¹. Laut AsylG 2005 §15 hat ein/e AsylwerberIn Mitwirkungspflichten indem er/sie ihren Aufenthaltsort und ihre Anschrift bekannt gibt. Dies verweist auf die AufnahmeRL die besagt, dass Mitgliedstaaten Asylwerbern vorschreiben, den Behörden ihre Adresse und etwaige Änderungen bekannt zu geben²⁰². Weiters ist im AsylG 2005 festgeschrieben, dass laut §12, AsylwerberInnen nach Antragstellung die ersten zwanzig Tage nur in der versorgenden Bezirksverwaltungsbehörde „geduldet“ werden. Hier wird auf Art 7 der RL verwiesen – sie gibt Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein bestimmtes Gebiet zu bestimmen in dem AsylwerberInnen sich frei bewegen können. Dies stellt ein gutes Beispiel für den großen Ausgestaltungsraum der durch diese Mindestrichtlinien gegeben ist dar²⁰³.

Die Verfahrensrichtlinie setzt Mindestnormen für Verfahren zur Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft fest. Da es sich wieder um Mindestnormen handelt, ist sie an vielen Stellen des AsylG 2005 umgesetzt, war aber weitgehend auch schon in der Asylgesetzesnovelle 2003 enthalten. Ein Beispiel für die Umsetzung, ist § 41 der AsylG 2005, „Verfahren vor dem Asylgerichtshof“ – Die Verfahrensrichtlinie sieht für Verfahren erster und zweiter Instanz ein „wirksames Rechtsmittel zumindest in Form eines Tribunals“ vor. Dies wurde im AsylG 2005 in dieser Form umgesetzt, indem Verfahren zweiter Instanz vor dem Asylgerichtshof ausgetragen werden²⁰⁴.

Besondere Bedeutung im AsylG 2005 hat die umfassende Umsetzung der EU-Statusrichtlinie 2204/83/EG über die *„Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes“*. Sie ist an zahlreichen Stellen des Gesetzes herauszulesen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, jenen AntragstellerInnen die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen, die den Kriterien der GFK entsprechen. Sie enthält auch Bestimmungen zur Auslegung des

²⁰⁰ Grundversorgungsgesetz – Bund. BGBl 1991/405

²⁰¹ Vgl. Putzer, Judith/Rohrböck, Josef (Hg.) (2007): Asylrecht. Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem Asylgesetz 2005. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 108

²⁰² Vgl. Ebenda. S. 145

²⁰³ Vgl. Ebenda. S. 111

²⁰⁴ Vgl. <http://www.asylum-online.at/index.html> 12.1.2009

Flüchtlingsbegriffes, ebenso wie sie Asylendigungs- und Ausschlussgründe im Sinne der GFK festlegt. Auch die Bedingungen für die Zuerkennung über subsidiären Schutz werden in Mindestnormen festgeschrieben²⁰⁵.

.Es werden beispielsweise neuartige und verbindliche Regeln für Personen die Anspruch auf subsidiären Schutz haben eingeführt. Ebenso wie die Statusrichtlinie bezieht sich das AsylG 2005 auf den Flüchtlingsbegriff der GFK. So werden in §3 der AsylG 2005 Nachfolgegründe angeführt (und dadurch entstehender Bedarf an internationalem Schutz) und eine Bestimmung über „Folgeanträge“ die durch Teile der Richtlinie umgesetzt wurde, was eine Abweichung von bisherigen Bestimmungen zur Folge hat. Vor allem in Paragraphen die den Status des/der Asylberechtigten oder des/der Subsidiär Schutzberechtigten regeln, ist die Umsetzung der Statusrichtlinie in vielen Details zu finden.²⁰⁶

.

7.6. Die österreichische Asylpolitik in Zahlen

In folgendem Abschnitt werden aktuelle Daten und Statistiken präsentiert, um die Thematik Asyl in Österreich besser erfassen zu können. Die verwendeten Zahlen und Diagramme stammen von der in Österreich zuständigen Behörde, von der Homepage des Innenministeriums www.bmi.gv.at, das regelmäßig Daten publiziert. Daten wie Jahresstatistiken zum Asylwesen, Anzahl der Eingebachten Asylanträge pro Monat/Jahr, Herkunftsländer, positive/negative Bescheide, uvm. werden ebendort veröffentlicht.

Folgendes Diagramm stellt dar, wie viele Asylanträge in den Jahren 2002²⁰⁷ bis 2007 pro Jahr insgesamt eingebracht wurden und wie viele Asylanträge pro Jahr positiv oder negativ erledigt wurden, wobei die Erledigung der Anträge unabhängig vom Jahr der Antragstellung ist. Die Statistik zeigt deutlich, dass die Zahl der eingebrachten Asylanträge die tatsächlich bearbeiteten weit übersteigt – was den viel diskutierten „Rückstau“ in diesem Kontext und die Bleiberechtsdebatte erklärt.

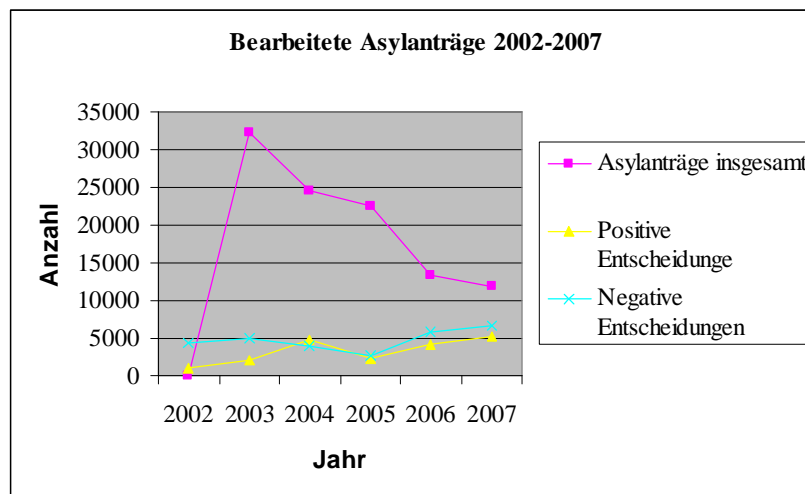
²⁰⁵ Vgl. Richtlinie 2004/83/EG

²⁰⁶ Vgl. AsylG 2005, §3-9

²⁰⁷ In dieser Zahl von 39 354 im Jahr 2002 eingebrachten Asylanträge sind jene 16 145 Anträge nicht enthalten, die Ende 2001 an der österreichischen Botschaft in Islamabad eingebracht wurden

7. Das ÖSTERREICHISCHE ASYLGESETZ 2005

Abbildung 4: Bearbeitete Asylanträge 2002 - 2007



Quelle: BMI²⁰⁸

Auch die Herkunftsländer der AsylantragstellerInnen werden in diesen Statistiken erfasst. Hier soll durch Darstellung der antragsstärksten Nationen im Jahr 2007 und deren (nicht)Anerkennung ein aktueller Überblick gegeben werden

Abbildung 5: Asylantragsstärkste Nationen 2007 (Stand 29.02.2008)

Staatszugehörigkeit	Anträge
Russische Föderation	2.676
Serbien	1.760
Afghanistan	761
Türkei	659
Moldau	545
Irak	472
Somalia	457
Armenien	405
Georgien	400
Nigeria	394

Quelle: BMI, Asylstatistik 2007²⁰⁹

Die nächste Abbildung soll am Beispiel der antragsstärksten Nationen 2007 veranschaulichen, in welchem Maße die Asylanträge positiv bzw. negativ erledigt wurden:

²⁰⁸ Vgl. <http://www.bmi.gv.at/publikationen/> 25.11.2008. Eigene Darstellung durch Diagramm.

²⁰⁹ Vgl. http://www.bmi.gv.at/downloadarea/asyl_fremdenwesen_statistik/2008/Asyl%20-%20Jahresstatistik%20%202007.pdf 25.11.2008

7. Das ÖSTERREICHISCHE ASYLGESETZ 2005

Abbildung 6: Entscheidungen in Prozent

Staatszugehörigkeit	pos	neg	sonst
Russische Föderation	72%	15%	13%
Serbien	9%	68%	22%
Afghanistan	62%	19%	20%
Türkei	20%	54%	26%
Moldau	2%	22%	76%
Irak	53%	24%	23%
Somalia	63%	14%	23%
Armenien	35%	51%	14%
Georgien	8%	69%	23%
Nigeria	2%	59%	39%

Quelle: BMI, Asylstatistik 2007²¹⁰

Im Jahr 2007 wurden insgesamt 11.921 Asylanträge in Österreich eingebracht. Im Vergleich zum Jahr 2006 bedeutet dies ein Minus von 10,70 %. Von diesen 11.921 Asylanträgen wurden 7.886 Anträge von Männern und 4.035 von Frauen gestellt. 582 dieser Asylantragsteller/Innen gaben an, unter 18 Jahre alt zu sein, werden also als „unbegleitete Minderjährige“ behandelt²¹¹.

Aus den obigen Abbildungen wird deutlich, dass die meisten Asylanträge von Menschen, die aus der Russischen Föderation stammen, gestellt wurden und auch zu 72% positiv erledigt wurden. Hier handelt es sich zu einem großen Teil um Flüchtlinge aus Tschetschenien. Asylanträge aus Serbien, der zweitstärksten antragstellenden Nation, werden allerdings zum größten Teil negativ entschieden. Es liegt nahe, dass dies der Fall ist, weil jene Menschen aus dem Kosovo geflohen sind, wobei Flüchtlinge aus dem Kosovo zurzeit eben kaum mehr in Österreich als Flüchtlinge anerkannt werden. Bei Asylanträgen aus der Türkei ist anzunehmen, dass hauptsächlich jene AntragstellerInnen als Flüchtlinge anerkannt werden, die als Kurden verfolgt aus der Türkei geflohen sind. Eine „hohe“ Zuerkennungsquote haben weiters AntragstellerInnen aus Afghanistan, Irak und Somalia (eine Quote über 50%), was auf die politische Krisensituation in diesen Ländern zurückzuführen ist.

Abschließend soll noch ein kurzer Einblick in die aktuellsten Zahlen des Asylwesens gegeben werden:

Bis Oktober hatten im Jahr 2008 laut Innenministerium 10.316 Menschen einen Antrag auf Asyl in Österreich gestellt. Dies bedeutet im Jahresvergleich ein Plus von

²¹⁰ Vgl. http://www.bmi.gv.at/downloadarea/asyl_fremdenwesen_statistik/2008/Asyl%20-%20Jahresstatistik%20%202007.pdf / 25.11.2008

²¹¹ Vgl. Ebenda. 25.11.2008

7. Das ÖSTERREICHISCHE ASYLGESETZ 2005

5,92 %. 6.864 davon waren Antragssteller und 3.452 waren Antragsstellerinnen. Die Zahl der „unbegleiteten Minderjährigen“ beläuft sich auf 698. Die Gesamtzahl der in Österreich offenen Asylverfahren liegt bei 31.228²¹².

Abbildung 7: Antragsstärkste Nationen bis Oktober 2008

Herkunftsland	Anzahl Anträge
Russische Föderation	2783
Afghanistan	1050
Serbien	689
Kosovo	675
Nigeria	440
Irak	412
Georgien	407
Somalia	350
Türkei	347
Armenien	303

Quelle: BMI, Asylstatistik Oktober 2008²¹³

²¹² Vgl.

http://www.bmi.gv.at/downloadarea/asyl_fremdenwesen_statistik/2008/10/AsylMonatsstatistik102008.pdf
25.11.2008

²¹³ Vgl. Ebenda. 25.11.2008

8. Neuere Entwicklungen in der EU Asylpolitik

Dieser Abschnitt dient der Darstellung der neueren Entwicklungen bzw. möglicher Zukunftsstrategien in der EU Asylpolitik. Auch diese sollen am Ende unter dem Licht des Neofunktionalismus betrachtet werden.

8.1. Das Haager Programm

Im Jahr 2005 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union das „*Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union*“. Es schreibt die Ziele für die zweite Phase der Harmonisierung des Asylrechts innerhalb der EU fest. Weiters sollte das Haager Programm das Inkrafttreten des Vertrages über eine Verfassung für Europa vorbereiten. Grundlage im Bereich Asylpolitik sollen Solidarität und ausgewogene Teilung der Verantwortung, inklusive der finanziellen Verantwortung und weitere Harmonisierung des Rechts bilden. So soll ein gemeinsames Asylverfahren und einheitlicher Status für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte unter Anwendung der GFK geschaffen werden. Die Kommission soll weitere Rechtsmittel im Bereich Asylrecht ausarbeiten und bewerten. Der praktischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten wird große Bedeutung zugestanden. Strukturen in Asylbehörden für gemeinschaftliche Zusammenarbeit sollen ebenso geschaffen werden wie eine Studie über die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der EU durchgeführt werden soll. Es wird angestrebt, die Qualität der Asylverfahren zu verbessern. Die Externe Dimension von Asylpolitik wird betont: Partnerschaften – auch finanzieller Art sollen zwischen der EU und Drittländern gefördert werden, sodass Drittländer den Flüchtlingsschutz ausbauen und der GFK beitreten²¹⁴.

Gemeinsame EU Asylpolitik ist auch in jüngerer Zeit ein wichtiges Thema. Folgend sollen zwei Entwicklungen Eingang in diese Arbeit finden, auch wenn sie (noch) nicht ratifiziert oder umgesetzt sind. Dennoch soll dadurch eine Tendenz erkennbar sein, in welche Richtung die EU im Bereich Asylpolitik gehen will.

²¹⁴ Vgl. EG 2005/C53/01

8.2. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa bzw. der Vertrag von Lissabon

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) wurde 2004 von den Staats- und Regierungschefs der EU in Rom unterzeichnet. Er müsste durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert werden, scheiterte aber an negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Als Kompromiss wurde 2007 der Vertrag von Lissabon ausverhandelt, auch genannt EU-Reformvertrag, der zurzeit im Ratifizierungsprozess aufgrund eines negativen Referendums in Irland feststeckt. Er ist also nicht rechtskräftig.

Auch im Vertrag von Lissabon wird in Anlehnung an den Rat von Tampere festgehalten, dass eine gemeinsame EU Asylpolitik entwickelt werden soll. Die Förderung und Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts steht seit dem Rat von Tampere als Zielforderung der Europäischen Union festgeschrieben. Im Reformvertrag von Lissabon ist diese Forderung dem Binnenmarktziel vorangestellt worden²¹⁵. In Titel IV Kapitel 2 des Vertrages sind „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ geregelt.

Artikel 78 schreibt fest, dass eine gemeinsame Asylpolitik konform mit der GFK entwickelt werden soll. Das Europäische Parlament (Einbeziehung) und der Rat (Mehrheitsentscheidung) können ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems in folgenden Punkten erlassen, es gibt nicht mehr nur die Möglichkeit Mindestnormen zu erlassen:

- ein einheitlicher EU-weiter Asylstatus,
- ein einheitlicher Status für subsidiär Schutzberechtigte,
- eine gemeinsame Regelung für den Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms,
- gemeinsame Verfahren für die Zu- bzw. Aberkennung des Asylstatus oder Status des/der Subsidiär Schutzberechtigten,
- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung zuständigen Mitgliedstaates,
- Normen über die Aufnahmebedingungen von AsylwerberInnen,
- Partnerschaft und Kooperation mit Drittländern, um den Zustrom von AsylwerberInnen steuern zu können²¹⁶.

²¹⁵ Vgl. Vertrag von Lissabon, Rat der Europäischen Union, 6655/08

²¹⁶ Vgl. Vertrag von Lissabon, Rat der Europäischen Union, 6655/08

8. Neuere ENTWICKLUNGEN der EU ASYLPOLITIK

Artikel 80 des Vertrages legt schließlich fest, dass diese Politik und Umsetzung dem Grundsatz der Solidarität unterliegen, auch in finanzieller Hinsicht²¹⁷.

Der Vertrag von Lissabon wertet die Bedeutung der Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts nochmals bedeutend auf. Er führt alle Politiken in diesem Bereich in die Erste Säule der EU.

Durch die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in diesem Bereich durch Mehrheitsentscheidungen im Rat und Miteinbezug des EP würde dieser Politikbereich, der einer der gesetzgebungsintensivsten ist auch zu einem der bedeutendsten innerhalb der EU. Eine gemeinsame Asylpolitik wäre einfacher durchsetzbar. Auch das Initiativrecht der Kommission würde aufgewertet, während nicht mehr ein einzelner Mitgliedstaat das Initiativrecht besitzt sondern die Stimme von einem Viertel der Mitgliedstaaten notwendig ist. Neu ist ebenfalls, dass der EuGH für alle Klagen im Bereich Justiz und Inneres zuständig wäre. Dadurch könnte der EuGH eine treibende Kraft in der EU Asylpolitik werden.

Nachdem der Vertrag von Lissabon aber nicht rechtskräftig ist, können die in diesem Vertrag festgeschriebenen Veränderungen in der EU Asylpolitik nur als innerhalb der EU beabsichtigte Tendenzen bezeichnet werden.

Abschließend zur Asylpolitik der EU wird nun im letzten Punkt das Grünbuch der EU Kommission zu künftigen Asylstrategie aus dem Juni 2008 vorgestellt, um einen weiteren Aspekt für zukünftige Tendenzen vorzustellen.

8.3. Grünbuch der Europäischen Kommission zur künftigen Asylstrategie

Die von der Kommission ausgearbeitete Asylstrategie beruht auf den im Haager Programm ausgearbeiteten Zielen für die Einführung eines gemeinsamen Asylsystems. Deshalb veröffentlichte die Kommission 2007 ein Grünbuch für die 2. Phase der Harmonisierung des Asylsystems. Darauf folgte eine öffentliche Anhörung, deren Fragen und Ergebnisse ebenso wie die Auswertung statistischer Daten zum Asylwesen in dieser Strategie Eingang fanden. Eine Verschiebung der Frist für die 2. Phase auf 2012 wird festgesetzt. Es werden von der Kommission übergeordnete Ziele für ein gemeinsames Asylsystem aufgezählt, die sich im Grunde

²¹⁷ Vgl. Vertrag von Lissabon, Rat der Europäischen Union, 6655/08

mit jenen in den Verträgen und Programmen bereits erwähnten decken. Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Kommission eine Drei Punkte Strategie vor²¹⁸:

- Es müssen qualitativ bessere und stärker vereinheitlichte Standards im Bereich internationalen Schutzes eingeführt werden. Bestehende Rechtsvorschriften sollten geändert und neue Instrumente vorgeschlagen werden, wie eine Anerkennungsrichtlinie
- Einhergehend mit der gesetzlichen Harmonisierung soll auch die praktische Zusammenarbeit weiter ausgebaut werden. Das Ziel ist eine „*stärkere Annäherung der Entscheidungsprozesse innerhalb des durch EU-Rechtsvorschriften vorgegebenen Rahmens*“. In diesem Bereich wurden schon Erfolge erzielt, wie das gemeinsame Instrument zur Einholung von Informationen über das Herkunftsland.
- Solidarität und Verantwortung der Mitgliedstaaten zueinander und gegenüber Drittstaaten soll weiter gefördert werden. Besonders zu unterstützen sind jene Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer geographischen Lage besonderem Druck ausgesetzt sind. Die Kommission stellt auch klar fest, dass es Sekundärbewegungen von Asylsuchenden gibt, die auf den unterschiedlichen Asylsystemen beruhen. Eine gerechte Verteilung der Asylanträge zwischen den Mitgliedstaaten wird als Konsequenz gesehen. Von der Kommission vorgeschlagene Maßnahmen betreffen u.a. eine Änderung des Dublin Systems, um sicherzustellen, dass Vorschriften von den Mitgliedstaaten eingehalten werden. Weiters sollen „Solidaritätsmechanismen“ ausgearbeitet werden²¹⁹.

Diese Mitteilung der Kommission stellt ganz klar fest, dass eine weitere Harmonisierung der Asylpolitik wichtigen Stellenwert für die EU hat bzw. haben sollte. Der Vorschlag nimmt sich auch vieler bestehender Kritikpunkte am bestehenden System an und bietet weitere Schritte an.

Die EU Asylpolitik betreffend ist festzuhalten, dass bestehende Probleme in diesem Politikbereich erkannt werden. Für die Kommission stellt die unterschiedliche Bescheidung von Asylsuchenden aus den gleichen Herkunftsländern ein großes Problem dar. Dadurch wird es immer ungleichen Andrang auf verschiedene

²¹⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, SEK (2008) 2029, SEK (2008) 2030.

²¹⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, SEK (2008) 2029, SEK (2008) 2030.

Mitgliedstaaten geben. Das leitet zu einem weiteren Problemfeld im Bereich der EU weiten Asylrechtsharmonisierung: durch die Festlegung der Gesetzgebung auf Mindeststandards, wird den Mitgliedstaaten ein zu großer Spielraum in der rechtlichen Ausgestaltung gegeben – Vereinheitlichung ist immer noch nicht erreicht. Ein Trend, den die Kommission im Bereich Asylpolitik abliest, ist der, dass es immer mehr Subsidiäre Schutzberechtigte gibt, weil es aufgrund der globalen Situation von Konflikten immer mehr Menschen gibt, die von der Genfer Konvention nicht erfasst werden.

Vor allem was die „Solidarität nach außen“ angeht, so muss angemerkt werden, dass die Verträge, Programme und Mitteilungen den Eindruck erwecken, dass hier eine Politik „vor den Toren Europas“ angestrebt wird – Migrationsströme sollen steuerbar werden, Asylanträge im Ausland abgewickelt werden. Natürlich ist diese Förderung von Drittstaaten in monetärem und rechtstaatlichem Sinne wie dem Beitritt zur GFK positiv zu bewerten. Trotzdem kann das Gefühl der größtmöglichen Distanz nicht ausgeschlossen werden.

Auch aus neofunktionalistischer Sicht sollen die in diesem Punkt vorgestellten „Pläne“ dargestellt werden. Prinzipiell sind die sich sowohl im Reformvertrag von Lissabon und im Grünbuch der Kommission abzeichnenden Tendenzen deutlich als Schritt in Richtung weiterer Integration zu werten. Es zeigt sich, dass vor allem die supranationalen Organisationen ganz im neofunktionalistischen Sinne die Integration weiter vorantreiben (wollen).

Mit dem Vertrag von Lissabon, der die Entscheidungsprozesse reformieren würde, wäre dies auch leichter durchsetzbar. Ein weiterer interessanter Punkt, der auch in neueren Neofunktionalismus Ansätzen angesprochen wird ist jener, dass der EuGH als supranationales Organ einen Spill Over in einer voranschreitenden rechtlichen Integration herbeiführen könnte. Mit der Zuständigkeit des EuGH im Bereich Inneres und Justiz wäre diese Entwicklung ebenso denkbar.

Die Kommission als supranationales Organ, das der Motor für Integration sein will ist im Sinne des Neofunktionalismus eindeutig festzumachen. Wenn die im Reformvertrag festgehaltene Entscheidungsfindung rechtskräftig würde, könnte man sogar von Loyalitätstransfer in der Asylpolitik sprechen, die Mitgliedstaaten hätten wichtige Macht in diesem Politikbereich abgegeben. Eine etwaige Spill-Back Tendenz lässt sich bei Betrachtung dieses Vertrages und dieser Strategie nicht feststellen.

9. Fazit

Dieser abschließende Punkt gibt Raum, die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse zu reflektieren.

Die Asylpolitik als Thema - sowohl in der öffentlichen, oft sehr emotional geführten Diskussion als auch in der theoretischen – ist ein sensibles. Folgendes Zitat ist für die emotional geführte Thematik sehr passend:

„Die Problematik im Asylbereich besteht auch darin, dass sie schwarz und weiß gesehen wird. Zwischentöne sind in der Debatte kaum möglich. Auf der einen Seite herrscht eine permanent ausländerfeindliche Haltung, getragen auch von der größten Zeitung des Landes, angefeuert vom kleinen Koalitionspartner. Auf der anderen Seite gibt es die starke Front hartgesottener "Gutmenschen", nach deren Meinung Ausländer unantastbar zu sein haben. Eine Unterscheidung zwischen tatsächlichen Asylwerbern und organisierten Serientätern, die aus dem Gefängnis heraus Asyl beantragen, um einer Abschiebung zu entgehen, wird nicht zugelassen“²²⁰.

Auch in einer möglichst rationalen, theoretischen Herangehensweise, wie sie in dieser Arbeit angestrebt wurde, kommt man nicht an diesem Problem vorbei. Sehr bedrückend bei der Recherche in österreichischen Medien war vor allem, dass in der Diskussion über Asylpolitik zumeist, wie es scheint, die eigentliche Bedeutung von Asyl im Sinne von Schutz für Flüchtlinge, vergessen worden ist und hauptsächlich von kriminellen Missbräuchen die Rede ist.

Das Ausmachen von relevanten Akteuren war ein wichtiges Ziel dieser Arbeit. Dabei wurde festgestellt, dass man österreichische Asylpolitik nicht als in sich geschlossenen Kreis betrachten kann sondern immer in Beziehung mit EU Asylpolitik gesehen werden muss. Die EU hat die Möglichkeit, Einfluss auf die österreichische Asylgesetzgebung zu nehmen, im Moment tut sie dies hauptsächlich durch Mindestnormrichtlinien. Ebenso ist Österreich als Mitgliedstaat in die Entscheidungsprozesse der EU im Bereich Asylpolitik involviert. Wichtigster Akteur im Bereich Asylpolitik, der besonders im österreichischen Kontext, aber auch auf EU Ebene beteiligt ist, ist somit der/die Innenministerin. Jene/r hat die größte Handlungsvollmacht und Gestaltungsmöglichkeit im Bereich der Asylgesetzgebung. Natürlich wird er/sie von der übrigen Bundesregierung und Parteipolitik beeinflusst. Die Opposition hat nur geringen Gestaltungsspielraum vor allem im

²²⁰ Der Standard, vom 11.12.2004: Aufgerieben. Kommentar von Michael Völker, S. 36

parlamentarischen Ausschuss oder durch Kritik. Die im Asylbereich tätigen NGOs, die einerseits die gesetzlichen Rahmenbedingungen umsetzen und dokumentieren und andererseits eine Art von „Interessensvertretung“ für die AsylwerberInnen bilden, können kaum Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. Zwar haben sie über den Menschenrechtsbeirat, in Stellungnahmen und über die Medien die Möglichkeit zur Artikulation, können ihre Vorschläge aber nicht zwingend durchsetzen. An diesem Punkt ist es nochmals wichtig die Rolle der Medien zu erwähnen. Sie zeichnen das Stimmungsbild in der öffentlichen Diskussion. Die größte österreichische Zeitung hat sich aber - gemeinsam mit der FPÖ, zur moralischen Instanz im Kampf gegen sogenannten Asylmissbrauch verschrieben – und spart somit nicht mit Verallgemeinerung, Negativ-Berichterstattung und Negativ-Bildern über AsylwerberInnen. Die Begriffe „Asyl“ und „AsylwerberInnen“ werden von jenen Akteuren so negativ besetzt, dass sie über Definitionsmacht verfügen, wie die angeführten Zeitungsschlagzeilen gezeigt haben. Die Forschungshypothese 2, die diese spezifische Akteurskonstellation vermutet, hat sich somit bestätigt.

Auf EU Ebene gestaltet sich die Zusammenarbeit in der Asylpolitik auf mehreren Ebenen. Der Rat für Inneres (der aus den InnenministerInnen aller Mitgliedstaaten besteht) nimmt die zentrale Rolle ein. Er muss einstimmige Grundsatzbeschlüsse fällen, auf Grund dessen das Mitentscheidungsverfahren eingesetzt wird. Dadurch kann dann auch das Europäische Parlament in die Gesetzgebung aktiver eingreifen. Der andere wichtige Akteur innerhalb der EU ist die EU Kommission. Sie erarbeitet Konzepte für künftige Zusammenarbeit und legt dem Rat Gesetzesinitiativen vor. Besonders die Kommission wird als Motor für weitere Integration und Zusammenarbeit gesehen. Sie tauscht sich auch mit EU weit organisierten NGOs im Bereich Asylpolitik aus. Die Forschungsfragen nach Akteuren und Gestaltung von EU- und österreichischer Asylpolitik können somit als beantwortet gelten.

Es hat sich gezeigt, dass Asylpolitik in Österreich und auch den anderen EU Mitgliedstaaten generell als Politik der Inneren Sicherheit gesehen wird. Diese Thematik bezieht sich auf die erste aufgestellte Forschungshypothese. Ebenso soll erklärt werden, wann, wo und warum nationale Regierungen bereit sind, Kompetenzen abzugeben. Es ist feststellbar, dass besonders die Politiken der Inneren Sicherheit nur langsam von der Integration innerhalb der EU erfasst wurden. Diese Kategorisierung von Asylpolitik als Politik der Inneren Sicherheit ist mit ein Grund, warum bis dato in Fortschritten bezüglich Asylpolitik immer ein

„Schutzmechanismus“ in Form von Passerellebeschlüssen eingebaut wurde. Auch die Einigung auf das Erlassen von Mindestrichtlinien lässt darauf schließen, dass in diesem Bereich von den Mitgliedstaaten nur ungerne Souveränität abgegeben wird, und in dieser Form bleibt den Mitgliedstaaten genügend Spielraum in ihrer nationalen Asylgesetzgebung. Es gestaltet sich schwierig und ist nur langsam durchzusetzen, dass dieser Bereich auf EU Ebene weiter harmonisiert werden soll. Auch die erste Forschungshypothese kann somit als verifiziert angesehen werden.

Innerhalb Österreichs war es in der Zeit der Asylgesetzgebung so, dass von Seiten der Regierung mit dem Asylgesetz 2005 hartes Durchgreifen gegen Asylmissbrauch im Sinne der Inneren Sicherheit proklamiert wurde.

Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsprogramm einen gewissen Kurs in Richtung Stärkung der Inneren Sicherheit festgeschrieben. Das Asylrecht sollte reformiert werden. Wie dies geschehen sollte wurde in Verhandlungen zwischen dem/der InnenministerIn und der Justizministerin ausverhandelt. Der/die ÖVP InnenministerIn selbst hatte somit den größten inhaltlichen Spielraum, musste dies aber mit seinem/ihrem Gegenüber von der FPÖ absprechen. Außerdem agiert der/die InnenministerIn auch auf EU Ebene im Ministerrat – hat somit doppelte Entscheidungsgewalt.

Im Sinne der dritten Forschungshypothese gilt es nun festzustellen, ob bereits ein Spill Over eingetreten ist, und wenn nicht, in welche Konzepte man aktuellen Stand einordnen kann. Es wurde bereits festgehalten, dass gemeinsame Asylpolitik auch in der Vergangenheit eine schwer zu realisierende Thematik war. Durch den Vertrag von Amsterdam und den darauffolgenden Rat von Tampere wurde die Asylpolitik als wichtiger Politikbereich innerhalb der EU anerkannt und eine Strategie für gemeinsame EU Asylpolitik entwickelt. Dadurch gab es Fortschritte wie die Überführung der Materie in die erste Säule, wenn auch mit Vorbehalten (Passerellebeschlussfassung). Dass es Nationalstaaten schwer fällt in diesem Bereich Kompetenzen abzugeben, wurde ja bereits festgestellt. Dennoch, es ist ein Thema, an dem auch die Öffentlichkeit teilnimmt. Es ist klar, dass seit dem Vertrag von Amsterdam Schritte der Integration getan wurden. Diese waren aber relativ kleine und verhaltene Schritte. Von einer Vergemeinschaftung und somit von Spill-Over kann im Moment nicht gesprochen werden. Aber die vorhandenen Möglichkeiten werden sehr wohl ausgeschöpft (Mindestrichtlinien) und der Bereich der Inneren Sicherheit zählt zu den gesetzgebungsintensivsten in der EU. Am besten

einordnen kann man den aktuellen Stand der Entwicklungen unter dem Begriff des Spill Around. Dieser begründet sich in vertraglichen Fortschritten im Entscheidungsverfahren und der Kompetenzübertragung an die EU, wird aber durch Schutzmechanismen wie die Passerellebeschlussfassung selten und nur langsam wirksam. Es liegt wohl an der inneren Logik dieses Politikbereiches, dass Kompetenzen kaum abgegeben wurden und die Eliten und Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten noch nicht wirklich umgedacht haben. Aber wie auch der Neofunktionalismus besagt, ist Integration ein schrittweiser Prozess, die Entwicklungen sind noch lange nicht abgeschlossen.

9.1. Auf dem Weg in Richtung gemeinsamer EU-Asylpolitik?

Diese Frage ist schon im Titel dieser Arbeit inkludiert und bildet auch Teil der vierten zu beantwortenden Forschungsfrage und Hypothese. Dies geht mit der Beurteilung der ablesbaren Tendenzen in Form des Reformvertrages und der künftigen Asylstrategie der Kommission einher.

Prinzipiell eignet sich der Neofunktionalismus für die Erklärung von Entwicklungen in einem einzelnen Politikbereich. Im Sinne der Theorie werden die Nationalstaaten erst ihre Souveränität in diesem Bereich abgeben, wenn sie davon überzeugt sind, dass dieser Spill Over ihnen genug Vorteile bringt oder wenn sie erkennen, dass alleiniges Vorgehen in diesem Politikbereich weniger sinnvoll oder einfacher ist als gemeinsames.

Fest steht, dass das Asylgesetz 2005 natürlich eine Verbindung zur EU Asylpolitik aufweist. In diesem Gesetz wurden mehrere in der EU beschlossene Mindestrichtlinien umgesetzt. Die umfangreiche Statusrichtlinie an sich war es, die überhaupt einen Anstoß gegeben hat, das Asylrecht zu reformieren. Da es sich aber um „Mindestnormen“ also den kleinsten gemeinsamen Nenner innerhalb der EU handelt, hatte Österreich viel Platz zur Ausgestaltung der Gesetzgebung. Man kann also natürlich eine Beeinflussung des österreichischen nationalstaatlichen Gesetzes durch die bestehende gemeinsame EU Asylpolitik feststellen.

Durch diese Arbeit wurde festgestellt, dass es seit dem Vertrag von Amsterdam Bemühungen seitens der EU gibt, die Asylpolitik zu vergemeinschaften. Diese Regelungen fallen im EU Jargon unter die „Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“. Dies ist auch im Vertrag von Lissabon in den

Zielformulierungen der EU zu finden. Es gibt bereits bestehende Kooperationen, wie die intergouvernementale Dublin II Verordnung, die Zuständigkeiten regelt und die weitestgehende Regelung im Bereich Asylpolitik darstellt, ebenso wurden mehrere Richtlinien im Bereich Asylpolitik verabschiedet, die von allen Mitgliedstaaten umzusetzen sind. In der Zukunft waren mehr Kompetenzen und Entscheidungsmöglichkeiten für die EU durch den Vertrag von Lissabon angedacht, aber nachdem dieser Prozess momentan stillsteht, lässt sich nicht prognostizieren, wie es mit diesem Vertragswerk weitergeht. Fest steht aber, dass Österreich diesen bereits ratifiziert hat.

Auch die EU Kommission hat sich die Schaffung einer gemeinsamen Asylstrategie zum Ziel gesetzt, die durchaus vielversprechend ist, da sie auch bestehende Probleme anerkennt und beseitigen will (uneinheitliche Verfahren, etc.). Natürlich stellt sich in Bezug auf eine harmonisierte Asylpolitik die Frage, wie etwas auf EU Ebene funktionieren soll, was auf Bundesebene schon nicht funktioniert (siehe Grundversorgungsvereinbarung).

Dennoch besteht die Möglichkeit, dass es in der Zukunft zu einem tatsächlichen Spill Over kommt, und Asylpolitik EU weit geregelt wird. Bis jetzt haben Österreich und die anderen Mitgliedstaaten, zwar mit Vorbehalten, aber doch an den Maßnahmen zur gemeinsamen EU-weiten Asylpolitik teilgenommen. Die bereits vorhandenen Instrumente in diesem Bereich werden EU weit angewandt, und von den Mitgliedstaaten umgesetzt – siehe AsylG 2005.

Dass Österreich von der momentanen EU Zusammenarbeit profitiert, wie bei Unzuständigkeiten durch die Dublin Verordnung, ist unumstritten. Auch weitere Zusammenarbeit könnte Österreich besonders in der Anzahl der Anträge und Aufnahme (gleiche Zuerkennungsverfahren, auch andere Länder müssten mehr Menschen aufnehmen) Vorteile bringen. Im Moment wird in der Öffentlichkeit noch die Parole „Innere Sicherheit und Asylpolitik“ bedient und alle Mitgliedstaaten sind auf ihren eigenen Vorteil bedacht. Wenn man aber Projekte wie den Vertrag von Lissabon betrachtet so wird klar, dass eine schrittweise weitere Harmonisierung angedacht wurde. Somit könnte sich auch für die Zukunft im Sinne des Neofunktionalismus die Erkenntnis bilden, dass tiefere Zusammenarbeit mehr Vorteile bringt als diesen Politikbereich den einzelnen Nationalstaaten zu überlassen. Aber ob eine tiefergehende Zusammenarbeit innerhalb der EU tatsächlich durchgesetzt werden kann ist offen. Die EU Institutionen, vor allem die Kommission

sind in diesem Politikbereich eine treibende Kraft. Nachdem die Kommission die Verabschiedung weiterer Richtlinien vorantreibt und in künftigen Verträgen die EU mehr Kompetenzen und Möglichkeiten übertragen bekommt, scheint der Zukunftskurs tendenziell in diese Richtung zu gehen, wenn auch langsam. Ein Spill Over oder zumindest die jetzige Form des Spill around scheint zumindest möglich.

.

So muss auch im Schlusssatz dieser Arbeit das Fragezeichen am Ende der Frage: „Auf dem Weg in Richtung gemeinsamer EU-Asylpolitik?“ bestehen bleiben.

10. Bibliographie

Attleslander, Peter (2003): Methoden der empirischen Sozialforschung. Walter de Gruyter. Berlin.

Busch, Klaus (1996): Spill-over-Dynamik und Spill-back-potential in der europäischen Währungsintegration – ein Beitrag zur Integrationstheorie. IN: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hg): Europäische Integration. Leske+Budrich. Opladen. S. 281-311

Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. IN: Sieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen.

Dimmel, Nikolaus (2006) : Politik der inneren Sicherheit. IN : Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.) : Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S.637-651

Eberhartinger, Elisabeth (1993). Asylpolitik in Österreich. Diplomarbeit. Innsbruck.

Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Fallend, Franz (2006): Die ÖVP. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des Neu-Regierens. Lit Verlag. Wien. S. 3 - 18

Geddes, Andrew (2000): Lobbying for migrant inclusion in the European Union: new opportunities for transnational advocacy? IN: Journal of European Public Policy 7:4 October 2000

Gerlich, Peter/Panagl, Oswald (2007): Wörterbuch der politischen Sprache in Österreich. Öbvht VerlagsgesellschaftmbH&Co.KG. Wien.

Graf, Nikolaus (2006): Die Grünen. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu- Regierens“. Lit Verlag. Wien. S. 53 - 69

Griebenow, Olaf (2003): Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz. Verlag Dr. Kovac. Hamburg.

Gusy, Christoph/Schewe S. Christoph (2004): Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union. IN: Weidenfeld, Werner (Hg.): Europa-Handbuch. Band I. Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Hillmann, Karl-Heinz (2007): Wörterbuch der Soziologie. Alfred Kröner Verlag, Stuttgart.

Holtmann, Erhard (Hg.) (2000): Politiklexikon. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH. München.

Hribernik, Eva (1990): Asylrecht und Flüchtlingspolitik in Österreich seit 1980. Dipl. Wien

Jahn, Detlef (2006). Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden.

Jungueiriño-Lorenzo, Rocío (2002): Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main

Kerschner, Ferdinand (1997). Wissenschaftliche Arbeitstechnik und –Methodik für Juristen, Wien.

Khoschorur, Puja (2004): Das Asylrecht der Europäischen Union und ihr Einfluss auf das österreichische Asylgesetz 2004. Diplomarbeit, Graz.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, SEK (2008) 2029, SEK (2008) 2030: Grünbuch zur künftigen Asylstrategie.

Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main

Lexikonredaktion des Verlags F.A. Brockhaus (Hg.) (2008): Der Brockhaus Politik. Ideen, Systeme und Prozesse. F.A. Brockhaus. Leipzig

Liegl, Barbara (2006): Die SPÖ. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Lit Verlag. Wien. S. 38 - 52

Luther, Kurt Richard (2006): Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ). IN:
Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 364 - 388

Mans, Dieter (2006): Qualitative Inhaltsanalyse IN: Schmitz/Schubert (Hg.) 2006: Einführung in die Politische Theorie und Methodenlehre. Verlag Barbara Budrich, Opladen.

Messner, Dirk (2000): Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, IN:
Altvater/Brunnengräber/Haake/Walk (Hg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster. Verlag Westfälisches Dampfboot. S. 28-65

Monar, Jörg/Neuwahl, Nanette/Noack, Paul (Hg.) (1993): Sachwörterbuch zur Europäischen Union. Alfred Kröner Verlag, Stuttgart.

Monar, Jörg (2002): Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Vertrag von Nizza: Stimmgewichtung, Definition und Ausweitung. IN: Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hg.): Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven. Springer-Verlag. Wien. S. 41-66.

Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedmann (2008): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. IN: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Nomos Verlag. Baden-Baden. S. 113-120

Müller, Wolfgang C. (2006): Die Österreichische Volkspartei. IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 341 - 363

Müller, Wolfgang C. (2006): Regierung und Kabinettsystem. IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien.

Müller, Wolfgang C. (2006): Regierungssystem, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 105-118

Nassmacher, Hiltrud (2002): Politikwissenschaft. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH. München.

Nohlen, Dieter (1994): Vergleichende Methode IN: Kritz, J., Nohlen D., Schultze R.-O. (Hg.) (1994): Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden.

Nohlen, Dieter / Schultze R. O. (Hg.) (2004): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2. Verlag C.H. Beck. München.

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer Suzanne (Hg.) (1998): Lexikon der Politik. Band 7. Politische Begriffe. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München

Perchinig, Bernhard (2006): Einwanderungs- und Integrationspolitik. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. LIT Verlag. Wien. S. 295-311.

Perchinig, Bernhard (2006): Einwanderungs- und Integrationspolitik. IN: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Lit Verlag. Wien. S. 295 - 311

Putzer, Judith/Rohrböck, Josef (Hg.) (2007): Asylrecht. Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem Asylgesetz 2005. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien.

Schaden, Michael (2006): Verfassungsgerichtsbarkeit. IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 213 - 231

Schauer, Martin (2000): Schengen – Maastricht – Amsterdam. Auf dem Weg zu einer flexiblen Union. Verlag Österreich, Wien.

Schermann, Karin/Stimmer, Gernot/Thöndl, Michael (Hg.) (2007): Die Europäische Union. Institutionen – Verfahren – Akteure. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien.

Schmidt, Manfred G. (2003): Vergleichende Policy-Forschung IN: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 261-276

Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik. Alfred Kröner Verlag, Stuttgart.

Schmitter, C. Phillippe (2004): Neo-Neofunctionalism. IN: Wiener, Antje/Diez, Thomas (2004): European Integration Theory. Oxford. University Press. S. 45-74

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg.) (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenburg Wissenschaftsverlag GmbH. München.

Schubert/Klein (2003): Das Politiklexikon. Verlag J.H.W. Dietz. Bonn.

Schuhmacher, Sebastian/ Peyr, Johannes (2003): Fremdenrecht. Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GesmbH. Wien

Stanek, Eduard (1985): Verfolgt, Verjagt, Vertrieben. Flüchtlinge in Österreich. Europaverlag GesmbH. Wien.

Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (2001): Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. WUV Universitätsverlag. Wien.

Taschner, Hans (1997): Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.) (2006): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Institut für Europäische Politik. Wien.

Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Wischenbart, Rüdiger (1995): Traiskirchen von innen. Flüchtlingspolitik zu Beginn der 80er Jahre. IN: Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Dachs Verlag Ges.m.b.H. Wien.

Wolf, Dieter (2005): Neofunktionalismus. IN: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden

Wolfrum, Rüdiger (Hg.) (1991): Handbuch Vereinte Nationen. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München.

Zeitungsartikel:

APA vom 3.10.2002: Asylwerber: FPÖ setzt auf verschärfte Bedingungen.
Der Standard, vom 11.12.2004: Aufgerieben. Kommentar von Michael Völker, S. 35
Der Standard vom 07.04.2005 S. 10: Der Geist des Misstrauens
Der Standard vom 01.07.2005 S. 7: Grüne Schelte für SPÖ
Der Standard vom 09.07.2005 S. 1: Heftige Kritik der Caritas an Asylgesetz
Neue Kronenzeitung vom 02.02.2005 S. 11
Neue Kronenzeitung vom 13.04.2006 S. 12
Neue Kronenzeitung vom 13.04.2006 S. 1
Neue Kronenzeitung vom 06.03.2006 S. 8
Neue Kronenzeitung vom 09.12.2004 S. 14

Gesetzestexte:

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Resolution 217 A (III) der UN Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Art. 14
AsylG 1997: BGBl 75/1997
AsylG 2005: BGBl 100/2005
Dublin Verordnung: VO (EG) 343/2003
GFK in der österreichischen Verfassung: BGBl 55/1955
Haager Programm: EG 2005/C53/01
Statusrichtlinie: Richtlinie 2004/83/EG
Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990
Verfahrensrichtlinie: 2005/85/EG
Vertrag von Amsterdam: VO (EG) 97/C 340/02
Vertrag von Lissabon, Rat der Europäischen Union, 6655/08
Vertrag von Nizza: VO (EG) 2001/C 80/01

Internetquellen:

Asylstatistik 2007, BMI:

http://www.bmi.gv.at/downloadarea/asyl_fremdenwesen_statistik/2008/Asyl%20-%20Jahresstatistik%20%202007.pdf 25.11.2008

Asylstatistik Oktober 2008:

http://www.bmi.gv.at/downloadarea/asyl_fremdenwesen_statistik/2008/10/AsylMonatssstatistik102008.pdf 25.11.2008

Bundesministerium für Inneres, Publikationen Asylwesen:

<http://www.bmi.gv.at/publikationen/> 25.11.2008

Demokratiezentrum Wien, Asylpolitik in Österreich:

http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/asylpolitik_in_oesterreich.html 25.11.2008

Der Menschenrechtsbeirat:

www.menschenrechtsbeirat.at 15.12.2008

ECRE :

<http://www.ecre.org> 15.12.2008

Europa ABC :

http://europa.eu/abc/panorama/howorganised/index_de.htm#commission
15.12.2008

Europäische Kommission, Generaldirektion für Justiz und Inneres :

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm 18.12.2008

Europäisches Parlament:

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=DE&id=46> 15.12.2008

Interessen in der EU – Integrationstheoretische Überlegungen:

http://www.ihs.ac.at/powi04/papers/AG%20oesterreich_europa/Spreitzer_Astrid.pdf

5.11.2008

McGowan, Lee (2007): Theorising European Integration: revisiting neo-functionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy? IN: European Integration online Papers (EioP) Vol. 11 N°3. S. 8

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-003a.htm> 6.12.2008

Non Governmental Organizations:

http://evakreisky.at/2003-2004/staat-krieg/referat05_b.pdf 25.8.2008

Rat der Europäischen Union:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=461&lang=de&mode=g

15.12.2008

Ratsinformationen. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit im JI Bereich:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=461&lang=de 20.1.2009

UNHCR Auf einen Blick 2008:

http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/aktuell/AufeinenBlick08.pdf

8.11.2008

UNHCR Facts zu IDPs:

<http://www.unhcr.at/grundlagen/binnenvertriebene.html> 8.11.2008

UNHCR, KURZANALYSE der Regierungsvorlage für das Fremdenrechtspaket 2005 vom 20.05.2005:

http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/5.2._A-Stellungnahmen/027_UNHCR-Analyse_-_Asylg2005_20mai05.pdf

UNHCR in Österreich:

http://www.unhcr.at/index.php?id=183&type=1&no_cache=1&PHPSESSID=e89ada7202093a8197455af592786f82 25.11.2008

UNHCR Statistics: 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons.

<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf> 16.7.2008

UNHCR, 25 years Vienna International Centre:

http://www.unis.unvienna.org/documents/unis/25vic/25years_vic_unhcr_de.pdf
[25.11.2008](#)

UNHCR zu Binnenvertriebenen:

<http://www.unhcr.at/grundlagen/binnenvertriebene.html> 8.11.2008

www.fluchtistkeinverbrechen.at 15.12.2008

.

http://www.bamf.de/clin_092/nn_443844/SharedDocs/Glossar/DE/DasBAMF/E/eurasil-asyl.html 15.12.2008

<http://www.asylum-online.at/index.html> 12.1.2009

ABSTRACT

Asylpolitik auf österreichischer und EU Ebene ist eine Thematik, die in der öffentlichen Diskussion immer wieder auftaucht. Dabei ist zu beachten, dass Asylpolitik nicht mehr rein nationalstaatlich geführt wird. Während Asylpolitik in Österreich durch eine spezielle Akteurskonstellation geprägt ist, hat auch die EU Einfluss auf die österreichische Asylgesetzgebung, ebenso wie Verträge der Dublin II Verordnung. Die EU hat durch den Vertrag von Amsterdam die erste Phase in der Asylrechtsharmonisierung begonnen. In Form von Richtlinien, die Mindestnormen enthalten, hat die EU die Möglichkeit genutzt, die Schaffung eines gemeinsamen EU-weiten Asylwesens zu beginnen. Eine Bestandsaufnahme zeigt, dass es im neofunktionalistischen Sinne noch nicht zu weiterer Integration in Form eines „Spill Overs“ in der der Asylpolitik gekommen ist. Es gibt Fortschritte in Richtung Vergemeinschaftung der Asylpolitik, diese werden aber durch bestimmte Mechanismen noch zurückgehalten. Da Asylpolitik generell als "Politik der Inneren Sicherheit" gesehen wird, geben die Mitgliedstaaten nur ungern Souveränität in diesem Politikbereich ab. Mögliche Zukunftsprojekte der EU wie der Vertrag von Lissabon sollen Aufschluss darüber geben, ob weitere Integration wahrscheinlich ist.

Asylum policy on Austrian or EU level is subject to recurrent discussions in the public. One needs to consider, that asylum policy is no longer a matter of mere national state policy. While the Austrian asylum policy is affected by a specific stakeholder constellation, the EU also influences the Austrian policy, as well as treaties like the Dublin II regulation. The EU has started the first phase to create a common asylum policy with the treaty of Amsterdam. Via Directives, that contain minimum norms, the EU has seized the possibility to start creating a common asylum system. The analysis shows, that in a neofunctional sense, no profound integration in asylum policy in the sense of a “spill over” has occurred. There has been progress towards a supranational asylum policy, but specific mechanisms retard these advances. As asylum policy is generally seen as a policy of “inner security”, the EU member states only reluctantly hand over sovereignty and competences in this policy area. Possible future EU project, like the treaty of Lissabon are supposed to give information whether further integration towards a supranational common asylum policy is likely.

CURRICULUM VITAE

Persönliches

Name	Katharina Plank
Adresse	Wurlitzergasse 50/45, 1160 Wien
E-Mail	k.plank@chello.at
Staatsangehörigkeit	Österreich
Geburtsdatum/Ort	22.05.1983 in Wien

Studium und Schule

1993 - 2001:	Schülerin des Gymnasiums Wasagasse, Wien IX
1999 - 2000:	einjähriger Auslandsaufenthalt in Canterbury, England.
Juni 2001:	Matura
Seit Wintersemester 2001:	Studentin der Politikwissenschaft an der Universität Wien
Sept. 2003 – Juni 2004:	zweisemestriger Erasmus-Aufenthalt in Antwerpen, Belgien
Wintersemester 2007:	Recherchebeginn für die Diplomarbeit
Wintersemester 2008:	Fertigstellung der Diplomarbeit

Berufserfahrung und Praktika

1999-2003	Diverse Feriapraktika und Teilzeitjobs in der Werbe- und Pharmabranche
Juli - September 2001:	Au Pair Aufenthalt in Sabadell, Katalonien, Spanien.
Juli & Sept. 2004:	Praktikum im Europäischen Parlament
August 2005:	Praktikum beim ORF, Redaktion „Zeit im Bild“
März – Dezember 2006:	Praktikantin bei der Österreichischen Jungbauernschaft

Sprachen

Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch, Niederländisch, Italienisch
